
UNIVERSITE PAUL CEZANNE AIX-MARSEILLE

III

FACULTE DE DROIT ET SCIENCES POLITIQUES D'AIX-MARSEILLE



CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS



LES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE

Mémoire présenté par Milène VATON sous la direction de Monsieur SCAPEL

Année Universitaire 2009-2010

Soutenance du vendredi 17 septembre 2010

Remerciements

Je tiens à remercier M. Scapel et M. Bonassies pour les enseignements qu'ils nous ont prodigués tout au long de cette année.

A mes parents.

Sommaire

Introduction

1. Première partie : Marché européen de la construction navale et limitation des aides d'Etat

1.1. CHAPITRE 1 : LES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE COMMUNAUTAIRE

1.1.1. **Section 1 : Le secteur de la construction navale, pôle industriel d'économie et d'emplois**

1.1.2. **Section 2 : Les aides destinées à soutenir le développement de l'industrie de la construction navale des pays UE**

1.2. CHAPITRE 2 : CONTROLE DES AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE ET IMPACT SUR LA CONCURRENCE INTRACOMMUNAUTAIRE

1.2.1. **Section 1 : Procédure d'examen**

1.2.2. **Section 2 : Impact de l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale sur les acteurs européens**

Deuxième partie: Régulations internationales des aides d'état et retour à la compétitivité internationale

2.1. CHAPITRE 1 : REGULATIONS INTERNATIONALES DES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE

2.1.1. **Section 1 : Outils juridiques et politiques dont dispose l'UE au niveau international**

2.2. CHAPITRE 2 : AIDES D'ETAT, CONCURRENCE ET COMPETITIVITE DE LA CONSTRUCTION NAVALE

2.2.1. **Section 1 : Politique de la concurrence et politique industrielle de la construction navale**

2.2.2. **Section 2 : D'une meilleure utilisation des aides d'Etat pour la construction navale du futur**

Conclusion

Bibliographie

Introduction

« Si nos fabriques imposent à force de soin la qualité supérieure de nos produits, les étrangers trouveront avantage à se fournir en France et leur argent affluera dans les caisses du Royaume ».

Colbert, 3 août 1664

La construction navale est le processus par lequel un bateau ou navire est fabriqué et assemblé. Elle constitue une étape du processus de l'acquisition d'un navire, dont le préalable nécessaire est la conception par l'architecte naval. Elle se réalise dans un chantier naval.

Souvent considérée comme représentative de la capacité industrielle d'un pays, la construction navale a longtemps été la force de l'Europe jusque dans les années 1960. Les chantiers navals assuraient alors plus de la moitié de la production mondiale des navires. En seulement une quinzaine d'années, la part de l'Europe dans le marché mondial de la construction navale marchande est tombée à 22%, en raison d'un déplacement progressif de l'activité des grands chantiers navals européens vers les pays émergents au niveau industriel.

Nombreux sont les facteurs ayant généré cette perte de vitesse de l'Europe : le choc pétrolier de 1973 et la récession économique ont conduit les armateurs à procéder à des désarmements massifs et à l'annulation des commandes, produisant un déséquilibre conséquent entre les capacités de production et la demande. L'industrie de la construction navale requiert une main-d'œuvre qualifiée dont le coût, en Europe, est alors nettement supérieur à celui pratiqué chez les concurrents asiatiques.

Au vu des répercussions évidentes sur la stabilité économique de l'Europe (importance du poids économique du secteur et emplois concernés) des mesures s'imposaient pour sauvegarder ce secteur. Les pouvoirs publics ont réagi en ciblant deux types de mesures qu'ils ont intégrés dans le système communautaire: les subventions ou aides d'Etat pour rectifier les distorsions de concurrence et une aide

pour faciliter la restructuration et améliorer la compétitivité du secteur. Sept directives ont été prises entre 1980 et 1990. De façon synthétique, l'on peut résumer l'apport de ces directives de la sorte: tout d'abord, il a été procédé à une réduction progressive du niveau maximal de « l'aide à la production liée au contrat » de 28% en 1987 à 9% en 1993. En second lieu, la capacité globale ne devait pas « subir » d'augmentation consécutive à « l'aide à l'investissement » pour la restructuration des chantiers navals. Enfin, la fermeture des chantiers navals ne pouvait bénéficier d'une aide à la fermeture que pour financer les coûts sociaux de délestage de main-d'œuvre » (et non la fermeture des chantiers navals eux-mêmes). En outre, les capacités devaient être irréversibles.

La dernier règlement portant sur les aides à la construction navale a expiré le 31 décembre 2003, et a été publié le document « Encadrement des aides d'Etat à la construction navale », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Cet Encadrement cible en son article 3.1 les *« aides accordées, directement ou indirectement, à un chantier naval, à une entité apparentée, à un armateur ou à un tiers pour la construction, la réparation et la transformation navales »*. Son application a été prorogée en 2006 et en 2009 pour une durée respective de trois ans.

Le droit de la concurrence au niveau communautaire vise à assurer le bon fonctionnement des marchés en empêchant une/plusieurs entreprises de créer un déséquilibre leur permettant de bénéficier d'un « rente » au détriment des autres opérateurs. L'article 87.1 du Traité des Communautés européennes stipule ainsi que *« sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, 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 »*.

La construction navale est une industrie marquée par une forte cyclicité. La question des aides d'Etat et de la concurrence internationale est au cœur de ce secteur. Or, il apparaît que les objectifs de l'Europe ont évolué : de la reconstruction de

l'économie dévastée après la guerre à la réalisation du marché intérieur, il faut aujourd'hui soutenir l'économie européenne, et donc l'emploi européen. La politique de la concurrence doit intégrer cette évolution. Aussi, dans un secteur aussi délicat, force est de constater que l'Union européenne n'épargne pas la construction navale de règles strictes et contraignantes en matière d'aides d'Etat au nom de la préservation de la concurrence intracommunautaire, au détriment, peut être, de la compétitivité internationale de ses chantiers navals.

Le problème de l'impact de l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale sur la compétitivité de cette industrie ne peut être envisagé strictement. Les aides d'Etat et le régime auquel elles sont astreintes sont inextricablement liés. En effet, il serait difficile d'évaluer la portée des aides d'Etat à la construction navale en ignorant le traitement qui leur est appliqué, de même que limiter l'objet de cette étude à l'impact dudit encadrement viderait de son sens la problématique générale de cette étude : la rigueur des règles de concurrence imposées par l'Union européenne n'altère-t-elle pas la compétitivité internationale de ses entreprises de construction navale ?

L'étude de l'Encadrement permettra d'identifier les aides d'Etat compatibles et autorisées, et de comprendre la situation actuelle du marché européen de la construction navale marchande. Précisons que l'Encadrement s'applique également aux activités de réparation et de transformation navale. Cette étude sera limitée à la construction navale initiale. Il conviendra ensuite d'étudier les instruments juridiques et politiques existant au niveau international pour s'interroger réellement sur l'effectivité des aides d'Etat elles-mêmes dans les stratégies économiques.

1. Première partie : Marché européen de la construction navale et limitation des aides d'Etat

La situation économique des chantiers navals européens a évolué au regard du marché mais le droit de la concurrence a certainement un rôle à jouer dans cette évolution. L'Encadrement autorise certaines mesures d'aides à la construction navale. Il convient de s'interroger sur la portée de ces aides et l'importance du contrôle effectué par la Commission pour tenter de comprendre la situation de la construction navale européenne aujourd'hui.

1.1. CHAPITRE 1 : LES AIDES D'ÉTAT A LA CONSTRUCTION NAVALE COMMUNAUTAIRE

Le droit positif en matière d'aides d'Etat à la construction navale est l'Encadrement communautaire des aides d'Etat à la construction navale. Pour une analyse plus pertinente des aides d'Etat autorisées dans le secteur, il convient de les envisager au regard des différentes caractéristiques de l'activité en adoptant à chaque cas une approche matérielle: des aides peuvent être autorisées en amont aux entreprises et aux emplois qui y sont associés (Section 1). Les investissements nécessaires au bon fonctionnement de l'activité peuvent également bénéficier de certaines aides (Section 2).

1.1.1. Section 1: Le secteur de la construction navale, pôle industriel d'économie et d'emplois

L'activité générée par la demande sur le marché du transport permet la création de nombreuses entreprises de construction navale et l'emploi d'un personnel qualifié. Le premier type d'aides est orienté vers les entreprises (I) et le second vers les emplois (II).

1.1.1.1. Paragraphe 1: Les aides d'Etat au service de la politique communautaire des entreprises

Diverses aides sont accordées aux entreprises européennes dans le cadre de l'UE. Le secteur de la construction navale n'est pas exempt de ce type d'aides dans la mesure où il constitue un champ d'action de nombreuses entreprises qui interviennent en amont comme en aval de l'activité. L'encadrement étend au secteur des dispositions horizontales (1) applicables à des entreprises ayant différents types d'activité, et une disposition verticale ou sectorielle (2).

1.1.1.1.1. Les dispositions horizontales en faveur des entreprises de construction navale

Les entreprises de construction navale peuvent bénéficier d'aides conformément aux articles 87 et 88 du traité, et/ou sur le fondement de règlements d'application horizontale.

1.1.1.1.1.1. Les aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)

Les PME jouent un rôle décisif dans la création d'emplois et, plus généralement, dans l'amélioration de la stabilité sociale dans la stimulation du dynamisme économique. Le secteur de la construction navale est le premier employeur industriel, les PME sont donc essentielles dans la chaîne industrielle notamment par le biais de la sous-traitance. Cependant, la modestie des ressources disponibles peut freiner leur développement. En effet, l'accès à un financement approprié est l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les PME européennes.

Le Règlement concernant l'application des articles 87 et 88 du TCE aux aides d'Etat aux PME¹ identifie les aides nécessaires en fonction des besoins requis : les services de conseil et autres services et activités, la recherche et le développement, les études de faisabilité technique et les couvertures des coûts d'obtention des brevets (montant de l'aide n'excédant pas 75%). Certaines conditions établies par le règlement 70/2001 ont été adaptées dans un but de simplification et afin de garantir

¹ Règlement CE 70/2001, JO L 10 du 13 Janvier 2001 p33-42 modifié en dernier lieu par le règlement 1976/2006 JO L 368 du 23 décembre

un contrôle plus efficace des aides par la Commission². Il convient de noter que l'intensité d'une aide à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME ne dépasse pas 20% des coûts admissibles pour les petites entreprises (coûts des investissements en immobilisations corporelles et incorporelles, coûts salariaux estimés des emplois directement créés par l'investissement calculés sur une période de deux ans)³.

1.1.1.1.2. Aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté

Les lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁴ permettent l'exécution de mesures de restructuration d'urgence même pendant la phase de sauvetage d'entreprises individuelles en difficulté. Elles sont notamment applicables au secteur de la construction navale⁵.

Par définition, une entreprise en difficulté est une entreprise qui est incapable d'enrayer des pertes, malgré ses ressources propres ou fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires ou actionnaires ou ses créanciers ; ces pertes la conduisent en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme. Le chantier naval polonais Gdansk constitue une illustration pertinente d'une entreprise en difficulté. Ce chantier était, en 2009, en situation de faillite du fait notamment d'une situation européenne de l'industrie navale elle-même en difficulté (manque de commandes, manque de concurrence entre les chantiers, crise économique mondiale etc.).

Deux types d'aides existent dans le cadre des lignes directrices :

- les aides au sauvetage, qui représentent une assistance de caractère temporaire et réversible. Elles doivent permettre le maintien à flot d'une entreprise en difficulté pendant une période correspondant au délai nécessaire à l'élaboration d'un plan de restructuration ou de liquidation et/ou délai nécessaire pour que la Commission ou les autorités nationales compétentes statuent sur ce plan.

² Règlement CE 800/2008 du 6 août 2008, Chapitre 2 Dispositions spécifiques applicables aux différentes catégories d'aides, Section 2, Art 1

³ Idem pt 1

⁴ JO C 244 du 1.10.2004

⁵ Encadrement Section 3.2 (f)

- Les aides à la restructuration, lesquelles se fondent sur un plan réaliste, cohérent et de grande envergure visant à rétablir à long terme la viabilité de l'entreprise.

Depuis 2002, le chantier naval polonais précité a bénéficié de différentes mesures d'aides (injections de capital, garanties, prêts et exemptions de taxe notamment). Il a été privatisé en 2007, et le propriétaire a d'abord tenté de fusionner le chantier Gdansk avec un autre chantier en difficulté (Gdynia). Un plan pour ce projet commun a été rejeté par la Commission principalement car il n'était pas suffisant pour assurer la viabilité des chantiers navals sur le long terme. Un plan de restructuration indépendant sur le site a été par la suite soumis à la Commission.⁶ En 2009, le gouvernement polonais a obtenu le feu vert de la Commission⁷ pour affecter 251 millions d'euros d'aides d'Etat aux chantiers navals de Gdansk. Précisons que le financement devait être assuré pour l'essentiel par des fonds privés. Le chantier devait fermer deux des trois cales sèches existantes et n'opérer qu'avec une seule cale sèche ou un complexe de lancement alternatif, avec une production maximum de 100 000 tonnes brutes compensées par an. Selon la commissaire à la concurrence Neelie Kroes, la restructuration était le seul moyen de préserver les emplois sur les chantiers navals de Gdansk, fers de lance de la lutte contre le régime communiste polonais.

Un chantier en difficulté peut aussi bénéficier d'une aide à la fermeture.

1.1.1.1.2. Une aide sectorielle pour la fermeture des chantiers

Comme le Règlement construction navale de 1998, l'encadrement prévoit aussi la possibilité d'octroyer des aides à la fermeture⁸, aussi bien en cas de fermeture totale que partielle des chantiers. Ce type de soutien vise à encourager la fermeture de chantiers qui n'ont pas une capacité économique viable et la transition vers des segments spécialisés, de haute technologie. La principale nouveauté dans le Règlement est que le cumul entre les aides au sauvetage ou à la restructuration et les

⁶ IP/09/1178 du 29 Juillet 2009

⁷ Décision 22.07.2009 non publiée au JO

⁸ Section 3.2, pt 3.3.2

aides à la fermeture est en principe interdit pendant une période de dix ans, sauf circonstances exceptionnelles⁹.

La fermeture totale ou partielle d'un chantier entraîne nécessairement des coûts de nature sociale concernant le personnel. L'encadrement les prend en compte¹⁰ en considérant comme susceptible d'ouvrir droit à une aide : les indemnités versées aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite avant l'âge légal de celle-ci ; les coûts de service de conseil à l'égard de ces travailleurs ainsi que les « *paiements effectués par des chantiers pour faciliter la création de petites entreprises indépendantes de ces chantiers et actives principalement dans les secteurs autres que la construction navale* »¹¹ ; les sommes versées aux travailleurs au titre d'un recyclage professionnel ; les dépenses engagées pour réorienter le chantier, ses installations et constructions.

Ainsi, le texte témoigne bien de la volonté d'entreprendre et de soutenir les fermetures de chantiers navals lorsque celles-ci sont devenues nécessaires, et ce dans l'optique de créer de nouveaux investissements. D'autres considérations sont à prendre en compte dans l'appréciation de la compatibilité avec le marché commun de mesures telles que :

a) les aides d'un montant n'excédant pas la plus haute des deux valeurs suivantes déterminées sur la base d'un rapport de consultants indépendants : la valeur comptable résiduelle des installations ou les bénéfices opérationnels actualisés sur susceptibles d'être obtenus sur une période de trois ans, déduction faite de tout avantage que l'entreprise bénéficiaire peut retirer par ailleurs de la fermeture de ses installations ;

b) les prêts ou garanties de prêts, notamment, permettant à l'entreprise de se procurer le fonds de roulement nécessaire à l'achèvement de travaux en cours, à condition qu'ils se limitent au minimum de nécessaire et qu'une proportion significative des travaux ait déjà été réalisée.

⁹ Voir Par. 19 de l'encadrement, Annexe I

¹⁰ Voir Par 17 Annexe I

¹¹ Voir Par. 17 (b)

Enfin, le montant et l'intensité de ces aides doivent bien entendu être justifiés par l'ampleur des fermetures en cause. L'environnement économique sera pris en compte (« *problèmes structurels de la région* »), de même que la législation et les règles communautaires applicables aux nouvelles activités en cas de reconversion à d'autres activités industrielles¹².

1.1.1.2. Paragraphe 2 : Les aides sociales au personnel du secteur

La construction navale requiert un personnel qualifié à différents niveaux. Cependant, les aides sociales portant sur la formation (1) et l'emploi (2) ne diffèrent pas selon que l'entreprise exerce une activité de construction navale ou pas.

1.1.1.2.1. Les aides à la formation

Le Règlement intègre dans les dispositions horizontales le règlement 68/2001 de la Commission du 12 Janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation¹³, règlement ayant fait l'objet de plusieurs modifications¹⁴. Il convient de noter ici que les aides à la formation peuvent être accordées à tous les secteurs dont celui de la construction navale. Aux termes du texte, une formation est dite « spécifique » lorsqu'elle est principalement applicable au poste actuel ou futur du salarié (l'intensité de l'aide ne dépassant pas 25% pour les grandes entreprises et 35% pour les PME) ou « générale » lorsqu'elle procure des qualifications largement applicables à d'autres entreprises ou à d'autres domaines de travail (l'intensité de l'aide ne dépassant pas 50% pour les grandes entreprises et 70% pour les PME)¹⁵. L'intensité de l'aide peut être majorée de 5% à 10% lorsque sont prise en compte la région où se situent les entreprises d'une part, et le statut de travailleurs défavorisés d'autre part.

L'encadrement des coûts admissibles d'un projet de formation est strict.

¹² Voir Par 20 de l'encadrement.

¹³ JO L10 du 13.1.2001

¹⁴ Règlement CE 363/2004 le 19.03.2004, Règlement CE 1040/2006 le 28.07.2006 et Règlement 1976/2006

¹⁵ Voir Synthèse de la Législation européenne sur les aides à la formation

Une autre priorité est la création d'emplois et l'intégration de travailleurs handicapés ou défavorisés.

1.1.1.2.2. Une aide sectorielle à l'emploi dans la construction navale

Les aides à la création d'emploi, à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés ou destinées à couvrir le surcoût lié à l'emploi de travailleurs défavorisés ou handicapés dans les entreprises de construction, réparation ou de transformation navales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux règles de fond prévues par le Règlement relatif aux aides d'Etat à l'emploi¹⁶. Cela constitue un élément nouveau dans la mesure où le Règlement construction navale de 1998 excluait de son champ d'application le présent encadrement. Dans un souci de simplification, l'encadrement y fait désormais référence pour apprécier la compatibilité des mesures avec le marché commun¹⁷.

Ces règles doivent avoir pour objet et pour effet de promouvoir l'emploi, sans pour autant affecter les échanges, conformément à l'article 87 paragraphe 1.

Concernant la création d'emploi, l'intensité brute des aides accordées pour les régions ou secteurs ne bénéficiant pas d'aides à finalité régionale ne doit pas excéder les plafonds de 15 et 7,5% respectivement pour les PME. En revanche, les plafonds correspondent à ceux mentionnés sur les cartes d'aides à finalité régionale ainsi que dans l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale lorsque les régions ou secteurs bénéficient d'aides régionales. L'octroi de l'aide prévoit une durée maximale de deux ans à condition que les emplois créés représentent une augmentation nette de salariés, qu'ils soient maintenus pour une durée minimale de trois ans et bénéficient aux travailleurs qui n'ont jamais travaillé ou qui étaient au chômage.

Les entreprises qui embauchent des travailleurs défavorisés et handicapés peuvent bénéficier d'une aide pouvant atteindre 50% (pour les personnes défavorisées) et

¹⁶ Règlement CE 2204/2002 du 12.12.2002

¹⁷ Voir par 3.3.3, pt 22 de l'encadrement

60% (pour les personnes handicapées) des coûts salariaux et des cotisations sociales obligatoires sur une année. En outre, eu égard à la productivité réduite de ces personnes ainsi qu'à la nécessité d'une adaptation des locaux et d'une assistance spéciale, une aide pourra être accordée à titre de compensation.

La pérennité des entreprises de construction navale et des emplois qui s'y attachent nécessite de prendre en compte le développement global de l'activité.

1.1.2. Section 2: Les aides destinées à soutenir le développement de l'industrie de la construction navale des pays UE

Toute activité requiert des investissements pour renforcer ses forces et diminuer ses faiblesses. Le rendement de l'activité de construction navale dépend des investissements réalisés ou à réaliser pour son développement (I), dans la recherche et l'innovation (II). Des facilités de crédits, garanties et autres avantages fiscaux constituent une troisième catégorie d'aides (III).

1.1.2.1. Paragraphe 1: Aides destinées à faciliter l'investissement pour le développement de l'activité

Les aides à la construction navale accordées sous forme d'aides au développement ou de facilités de crédits peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes d'une part, aux dispositions de l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et, d'autre part, à celles de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires.

L'Arrangement de l'OCDE a été créé en 1978. Il constitue un engagement, fondé sur la surveillance multilatérale, communément désigné sous le terme de « gentleman

agreement ». L'Arrangement a toujours été intégré dans le droit communautaire par le biais d'une décision du Conseil¹⁸.

1.1.2.1.1. Crédits à l'exportation ou facilités de crédits accordées aux armateurs

En intégrant les dispositions de ces Accords, l'Encadrement tient compte de la nature des navires en tant que biens d'équipements lourds, en ce qui concerne les facilités de crédits. A titre d'information, l'industrie des équipements marins a un chiffre d'affaires annuel d'environ 26 milliards d'euros, technologie navale incluse, dont environ 45% exportés.

Dans le cadre de l'Arrangement, un crédit à l'exportation est une assurance, une garantie ou un montage financier qui permet à un acheteur/emprunteur étranger de biens et/ ou de services exportés de différer son paiement pendant un laps de temps déterminé. L'Accord sectoriel de l'OCDE sur les crédits à l'exportation pour les navires a été modifié en Octobre 2007 par le Groupe de travail sur la construction navale.

Cet accord sectoriel complète l'arrangement et autorise l'octroi de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public au titre de contrat visant à l'exportation pour les « *navires de mer de 100 tb et plus, utilisés pour le transport de marchandises ou de personnes, ou pour assurer un service spécialisé (par exemple, navires de pêche, navires-usines, brise-glaces et les dragues qui présentent de manière permanente, de par leur système de propulsion et de direction, toutes les caractéristiques de navigabilité autonome en haute mer), les remorqueurs de 365 kW et plus, et les coques de navires non terminés mais flottants et mobiles* »¹⁹.

Par conséquent sont compris principalement les navires communément utilisés dans le transport maritime marchand. En revanche sont exclus les navires de guerre ; les docks flottants et les unités mobiles opérant au large ne relèvent pas du champ d'application sous réserve de nouvelles demandes d'octroi de crédit à l'exportation

¹⁸ Décision du Conseil relative à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public le 19 octobre 2006 COM(2006) 456 final/2 abrogeant la décision 2001/76/CE du 22 décembre 2000 modifiée en dernier lieu par la décision 12/9/2006 (COM) 456/Final (2)

¹⁹ Annexe 1 de la Décision note 19: Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires, Chapitre I : Champ d'application du présent accord sectoriel, 2.

pour ces structures en cas de problème. Les navires de type Hovercraft font l'objet de dispositions particulières.

L'Accord vise également la transformation de navires, définie comme la « *transformation de bâtiment de mer de plus de 1 000 tb* » sous trois conditions : les transformations effectuées doivent entraîner « *une modification radicale du plan de chargement, de la coque ou du système de propulsion* ».

Aux fins des dispositions de l'Accord sectoriel, tout crédit d'exportation doit respecter un certain nombre de conditions de mise en œuvre. Ces conditions sont définies dans le Chapitre II de l'Accord sectoriel tel que modifié en 2007. Elles sont au nombre de six.

La première condition a trait au délai maximum de remboursement qui est de 12 ans à compter de la livraison et ce, indépendamment de la catégorie dans lequel est classé l'Etat concerné. Auparavant, ce délai variait en fonction du classement du pays de destination dans l'une des deux catégories de l'Arrangement. La catégorie 1 regroupe les pays de l'OCDE à haut revenu tel que défini par la Banque Mondiale ; tous les autres pays sont rangés en catégorie II.

Deuxièmement, le versement au comptant devra représenter au minimum 20% du prix du contrat à la livraison.

Concernant le remboursement du principal, il doit faire l'objet de versements égaux et réguliers à des intervalles de normalement six mois et d'au maximum 12 mois. Des précisions quant aux intérêts dus et payés sont apportées mais ne nécessitent pas de s'y pencher dans notre analyse.

Tout participant (membre de l'OCDE) qui souhaite fournir un soutien financier public sous forme de financement direct, de refinancement ou de soutien d'intérêt doit appliquer les taux d'intérêts commerciaux de référence (TICR), c'est-à-dire les taux d'intérêts minimum pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans le contexte de l'Arrangement. Ces taux sont basés sur ceux du marché et sont modifiés tous les 15 du mois. Ils sont utilisés par FINEXPO dans ses opérations

de stabilisation d'intérêt. La stabilisation d'intérêt vise, en cas de financement en devises étrangères, à garantir à la banque un taux d'intérêt fixe (le TCIR) pour toute la durée du financement du crédit acheté à l'acheteur étranger pour financer le crédit à l'exportation. Ainsi pour la construction d'un navire x le risque de variation des taux d'intérêt durant le refinancement du crédit est partiellement nivelé. Le risque de taux d'intérêt variant pendant le refinancement de crédits de la construction navale est partiellement nivelé. Selon le niveau du taux d'intérêt (en dessous ou en dessus du cours du marché), les pertes provenant/ayant pour cause le refinancement sont couvertes par des subventions d'Etat ou le revenu accumulé est donné au cessionnaire d'aide d'état.

Dans la plupart des Etats membres, les agences de crédits à l'exportation fournissent le financement de commerce pour stimuler des exportations sous forme de crédits, crédits d'assurance et des garanties. Les garanties s'appliquent d'habitude à l'acheteur (le post-financement), tandis que les crédits à l'exportation sont étendus au fournisseur/exportateur (le préfinancement). Une telle intervention peut rendre le crédit de construction navale plus séduisant et attractif en fournissant par exemple une garantie au prêt, un taux d'intérêt de subventions ou un - ou le moratoire de deux ans sur l'intérêt.

1.1.2.1.2. Aides au développement

Les aides liées à la construction navale qui sont accordées sous forme d'aides au développement²⁰ ont elles aussi pour fondement l'arrangement de l'OCDE de 1998, comme précisé dans la partie sur les crédits à l'exportation. Une définition de l'aide au développement a été donnée en 1969 par le Comité d'Aide au développement (CAD) regroupant les principaux pays de l'OCDE : *« sont considérés comme une aide publique au développement les apports de ressources, fournis dans le cadre bilatéral au pays en développement ou aux institutions multilatérales ; par des organismes publics ; dont le but essentiel est de favoriser le développement économique (l'aide militaire est donc exclue) ; assortis de conditions financières*

²⁰ 3.3.5 points 24 et 25 de l'Encadrement

favorables, c'est-à-dire sous forme de dons ou de prêts dont l'élément de libéralité est au moins égal à 25% ».

La validité d'une aide au développement est appréciée au regard des dispositions pertinentes dudit arrangement. Une aide au développement sera considérée comme compatible avec le marché commun dès lors que celle-ci sera conforme au texte international de l'OCDE.

En plus des dispositions de l'Arrangement de l'OCDE, un certain nombre de conditions préalables doivent être remplies par tout Etat (« Participants) désirant accorder une aide pour la construction d'un navire²¹.

Ainsi, l'octroi d'une aide au développement est subordonné à la condition :

- que le navire ne sera pas exploité sous un pavillon de complaisance durant la période de remboursement d'une part et

- qu'une assurance appropriée a été obtenue que le propriétaire final réside effectivement dans le pays de réception du navire et

- qu'il ne s'agit pas d'une filiale non opérationnelle d'un intérêt étranger et

- que le propriétaire s'est engagé à ne pas vendre le navire sans approbation de son gouvernement.

Cette dernière condition est fondamentale, tant par son aspect juridique que sous l'angle économique. Une appréciation de la composante « développement » de l'aide sera nécessaire ; la Commission évaluera également si l'octroi d'une telle aide est justifié au vu des circonstances.

La Commission a plusieurs fois été amenée à apprécier ce type d'aide. Le cas de la France mérite de s'y arrêter en ce concerne l'octroi d'une aide au développement pour la construction de deux navires de croisière destinés à la Polynésie-Française (POF)²². Bien que l'octroi de cette aide avait été accordé sur le fondement d'une

²¹ COM, JO 2006/C 260/03

²² Chronique de jurisprudence fiscale relative à la Polynésie Française, (2007) 13 Revue Juridique Polynésienne, dirigée par Xavier Cabannes, Maître de conférences de droit public à l'Université Paris 5

législation antérieure à l'encadrement²³ il constitue une illustration claire de ce type d'aide afin d'identifier les intérêts économiques sous-jacents.

Par une décision de la Commission du 30 Mars 1999²⁴, la Commission conclut que l'aide était compatible avec le marché commun après avoir acquis la conviction que les navires étaient destinés à la promotion du tourisme en POF. La Commission par le biais de cette décision rappelle la portée économique de l'aide au développement, reconnue ici comme valorisant le tourisme en POF, tout en encadrant la propriété du navire de conditions strictes. Précisons également que l'aide au développement s'élevait à 41,6% de la valeur du contrat pour la construction de ces paquebots par les Chantiers de l'Atlantique pour le compte de la société Renaissance Filiale (RF) installée à Paris. Cette aide prenait ainsi la forme d'une déduction fiscale.

La Commission décide de ne plus soulever d'objection à son octroi à la double condition, cependant, que la société RF transfère son domicile en POF (territoire pouvant bénéficier d'aides au développement selon les règles de l'OCDE et de la Communauté applicables à la construction navale) et que les navires naviguent exclusivement en POF pendant au moins cinq ans : cette condition relative à l'utilisation des paquebots arrivait à expiration respectivement en mai et en septembre 2004. Or, en 2001 le Renaissance Filiale fait faillite et l'accord entre les propriétaires (les investisseurs privés français) et les armateurs est résilié fin 2001. Un nouvel exploitant est alors trouvé et les paquebots, rebaptisés, sont exploités dans l'ensemble de l'océan Pacifique, par conséquent partiellement en dehors de la POF.

Aussi, ces nouvelles conditions d'exploitation étaient contraires aux termes de la décision initiale de la Commission. Malgré cela, la France maintenait les avantages fiscaux accordés initialement. La Commission, après avoir ouvert, dès avril 2003, la procédure de l'article 88 § 2 TCE, a finalement décidé, dans une décision

²³ Ancienne Directive 90/684/CEE du 21 décembre 1990

²⁴ 1999/719/CE

2006/219/CE du 20 juillet 2005²⁵, que l'aide d'Etat mise à exécution par la France, sous forme d'allègements fiscaux, était compatible avec le marché commun.

En premier lieu, la Commission a considéré, comme l'y invitait notamment la France, que les attentats du 11 septembre 2001 devaient être considérés comme des circonstances exceptionnelles pour le secteur des croisières maritimes. Ces évènements ont créé une situation de force majeure.

D'une part, ils ont contribué à la faillite de l'entreprise Renaissance Financial, les investisseurs potentiels ayant retiré tout soutien à la société. D'autre part, les sociétés avaient été contraintes de fait d'opérer une réduction de leurs prix afin de garder leur clientèle, éloignant par la même occasion les clients potentiels moins enclins à voyager par avion sur de longues distances. Pour ces raisons, l'exploitation des navires de croisières en POF s'était avérée difficile de 2001 à 2003.

En second lieu, la Commission a estimé que les deux paquebots dans leur ensemble auront généré, dans le cadre de leur exploitation passée et future, un effet de développement en Polynésie française similaire à celui qui avait été escompté dans la décision du 30 mars 1999, une estimation des dépenses liées aux Paquebots nouvellement baptisés en POF étant fournie.

Aussi, si la France avait modifié unilatéralement les conditions applicables à l'aide au développement autorisée en faveur de la construction des deux paquebots, en violation de l'article 88§ 3 TCE, compte tenu tant des raisons de force majeure que des effets de développement obtenus pour la Polynésie, l'aide restait compatible avec le marché commun.²⁶

Ainsi la Commission n'envisage pas l'aide au développement sous l'angle purement juridique. Cette analyse se justifie tant par le caractère économique de l'aide (qui est, par nature, un « avantage économique », selon les termes du Traité)²⁷ et par les effets qu'elle peut engendrer, que par l'influence de facteurs extérieurs,

²⁵ JOUE 23 mars 2006, n° L 85, p 36

²⁶ Xavier Cabannes, Maître de conférence de droit public à l'université Paris V, Chronique de jurisprudence fiscale de Polynésie Française, (2007) 13 Revue juridique Polynésienne <http://www.upf.fg/IMG/pdf/11-Cabannes.pdf>

²⁷ Traité CE, article 87

comme la force majeure, caractérisée dans cette affaire par les attentats du 11 Septembre 2001.

La réglementation européenne prévoit également la possibilité d'aider de manière plus particulière les territoires jugés prioritaire en terme de développement.

1.1.2.1.3. Aides à finalité régionales : investissement et modernisation des chantiers

Classiquement, les Etats membres peuvent accorder des aides d'Etat pour renforcer le développement des régions les plus pauvres en encourageant les investissements, la création d'emplois et la création de nouveaux établissements. Des lignes directrices fixent le cadre dans lequel ces aides peuvent être allouées²⁸. Le secteur de la construction navale en est exclu, d'où le fait que l'encadrement communautaire des aides à la construction navale n'intègre pas ces lignes directrices au sein de ses dispositions horizontales.

Aux termes de l'encadrement, les aides à l'investissement sur les chantiers navals situés dans les régions assistées (« aides à finalité régionale »²⁹) doivent remplir un certain nombre de critères.

En premier lieu, l'aide à l'investissement doit être distinguée de l'aide à la restructuration, distinction d'ailleurs opérée explicitement par l'article 7 du Règlement de 1998 (« *hors de toute restructuration financière* »). Pour mémoire, la restructuration d'une entreprise en difficulté (ou, dans notre cas, d'un chantier naval) se fonde sur un plan concret visant à rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise. Cette aide à la restructuration pourra se traduire par des garanties d'Etat pour les prêts assortis d'une réduction de prime, des prêts bonifiés etc. (voir par 1). En revanche, une aide à l'investissement n'a pas pour objectif la restructuration d'un chantier dans telle région mais d'une mise à niveau (appréciation objective des chantiers concurrents) ou d'une modernisation des installations « *dans le but d'accroître leur productivité* »³⁰.

²⁸ JO C 54 du 4.3.2006

²⁹ Encadrement, 3.3.6 pt 26 a) b) c) d)

³⁰ JO C 317 3.3.6 26 a)

D'emblée, il apparaît que le traitement des aides à finalité régionale est durci dans le cadre du secteur naval. Ainsi, dans les mêmes termes que le Règlement sur la construction navale de 1998³¹, l'encadrement contient des mesures prévoyant une intensité d'aide maximale réduite et une limitation des types de dépenses éligibles. En d'autres termes, l'encadrement n'autorise l'octroi d'aides aux investissements à des fins d'amélioration et de modernisation que dans le cas de chantiers existants. L'objectif de cet encadrement est d'exclure toute augmentation de capacité financée par l'Etat, rappelons-le.

L'encadrement détermine ensuite l'intensité des aides en fonction des régions visées par les points a) et c) paragraphe 3 de l'article 87 du Traité en respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque Etat membre pour l'octroi de ces aides³².

Niveau de vie particulièrement bas – grave sous-emploi

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 87, « *peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi* ». Les régions visées ci-dessus sont :

- les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE-25 (ce sont les régions dites « défavorisées », représentant 27,7% en 2005³³) ;
- les « régions à effet statistique », dont le PIB est inférieur à 75% de l'UE-15, mais supérieur à 75% de l'UE-25 (3,6% de la population de l'UE) ont un statut transitoire de « régions défavorisées »³⁴.

³¹ Règlement 1540/98 du 29 Juin 1998 concernant les aides à la construction navale

³² Chaque carte est présentée à la Commission par chaque pays et requiert son approbation.

³³ IP/05/1653

³⁴ IP/05/1653 : Lignes directrices concernant les aides régionales pour 2007-2013 : bien que ces lignes directrices excluent de leur champ d'application le secteur de la construction navale, le classement des régions opéré sur la base de l'article 87 paragraphe 3 est pertinent dans cet énoncé.

L'intensité des aides aux investissements aux chantiers navals dans ces régions ne doit pas dépasser 25%. A titre de comparaison, les lignes directrices prévoient pour ces régions une marge d'intensité de l'aide de 30 à 50% pour les grandes entreprises.

Développement de certaines activités ou de certaines régions économiques

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

Dans ces régions, l'intensité de l'aide ne doit pas dépasser 12,5% ou le plafond d'aide régionale applicable, selon le montant qui s'avère le plus petit. Les lignes directrices prévoient pour ces régions, quant à elles, l'octroi d'aides allant de 10% à 20% des dépenses admissibles.

Une région sera considérée comme entrant dans le champ d'application du paragraphe 3 après présentation d'une carte par chaque Etat membre des régions qu'il pense être en mesure de considérer comme « défavorisées » ou « transitoires ».

Par exemple³⁵, en 2005, l'Allemagne présente devant la Commission son projet d'octroyer une aide régionale à l'investissement à Rolandwerft, chantier naval situé dans la Basse-Saxe, à Berne. A l'époque, cette région a une croissance économique inférieure à la moyenne allemande et, de ce fait, est éligible à une aide destinée à favoriser le développement régional sur la base de l'article 87, paragraphe 3, c) du traité CE. L'amélioration de la productivité et la construction de bateaux collecteurs et spécialisés de taille plus réduites à des coûts compétitifs sont les objectifs à atteindre au moyen de cette aide à l'investissement. 13 millions d'euros, c'est le coût total des investissements à réaliser. L'Allemagne souhaite soutenir le projet à hauteur de 1,56 millions d'euros, soit 12% de l'investissement. L'aide en projet est légèrement inférieure à l'intensité d'aide maximale de 12,5% autorisée par l'encadrement pour ce type de région.

³⁵ Press releases IP/06/1850, le 20 décembre 2006

Pour autant, la Commission est sceptique quant à la conformité de cet investissement notifié à l'encadrement, de même qu'elle doute sur le fait que l'aide soit accordée dans le but exclusif de moderniser le chantier et d'accroître la productivité d'installations existantes. De surcroît, la question en suspend est celle de savoir si l'investissement ne va pas augmenter substantiellement la capacité du chantier, eu égard notamment aux investissements réalisés dans un nouveau quai d'armement.

Par une décision du 20 décembre 2006³⁶, la Commission, à l'issue d'une analyse approfondie, a toutefois décidé que l'aide était conforme aux dispositions de l'encadrement communautaire et, de ce fait, compatible avec le marché intérieur. En effet, l'investissement aidé visait effectivement à améliorer la productivité des installations existantes. L'Allemagne, d'ailleurs, indique que *« toute augmentation de la productivité conduit automatiquement à une production supérieure de l'installation. Un gain de productivité au sens de l'encadrement ne peut dès lors signifier que la même quantité est produite avec moins d'intrants, ou en d'autres termes, avec moins de charges »*³⁷. D'autres investissements avaient été notifiés entre temps (prolongement de hangars, construction d'une installation à quai supplémentaire, acquisition d'une nouvelle grue etc...).

Comme l'a souligné alors la Commissaire chargée de la concurrence, Mme Kroes, *« l'aide renforce l'efficacité et la compétitivité d'un chantier naval, ce qui est conforme à l'objectif du plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, qui est d'accorder des aides d'Etat moins nombreuses mais mieux ciblées. J'ai acquis la conviction que l'aide ne servirait qu'à moderniser le chantier et non à créer une capacité supplémentaire »*³⁸.

Il faut à présent étudier la problématique propre au domaine industriel très spécifique que représente la construction navale : la recherche scientifique et les aides autorisées.

³⁶ 2007/255/CE concernant le projet d'aide d'Etat de l'Allemagne C 5/06 (ex N 230/05) en faveur du chantier naval Rolandwerft

³⁷ Idem, pt (45)

³⁸ IP/06/1850

1.1.2.2. Paragraphe 2 : Aides destinées à la Recherche, au développement et à l'innovation

Le secteur de la construction navale présente bien des particularités au premier rang desquelles se situent la production en séries limitées ainsi que l'ampleur, la complexité et la valeur des unités produites. Deux réflexions liminaires méritent d'être faites.

1.1.2.2.1. Dispositions horizontales : l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche et au développement

En premier lieu, l'encadrement intègre en sa section 3.2 les dispositions horizontales relatives à la recherche et au développement. Un premier encadrement communautaire a vu le jour en 1996³⁹, modifié par une Communication de la Commission en 1998⁴⁰ ; cet encadrement a été prorogé en 2002⁴¹.

Sur ce fondement, des intensités d'aide brute peuvent atteindre jusqu'à 100% pour la recherche fondamentale, 50% pour la recherche industrielle et 25% en faveur du développement expérimental. Les aides aux études de faisabilité techniques pour les PME peuvent être accordées jusqu'à concurrence de 75% de l'étude de coûts dans la recherche industrielle et 50% dans le développement expérimental. Des bonus peuvent être accordés pour les PME (10% de plus), dans le cadre des régions les plus pauvres (un extra de 5 à 10 points de pourcentage), lorsque le financement est destiné à un projet ou programme entrepris dans le cadre de l'encadrement à la R&D (15 points de pourcentage) ou d'un projet impliquant une coopération transfrontalière (25 points de pourcentage). Enfin, des bonus sont également accordés dans le cadre de projets impliquant une coopération transfrontalière réelle dans un contexte de coordination nationale des politiques de R&D pour autant que les résultats soient largement propagés et que des licences de brevet soient autorisées (10 points de pourcentage).

³⁹ JO C 45 du 17.02.1996

⁴⁰ JO C 48 du 13.02.1998

⁴¹ JO C 111 du 08.05.2002

A titre d'illustration, l'Allemagne a soumis en 2000 à la Commission un projet de subvention directe portant sur la recherche scientifique et le développement dans le secteur de la construction de navire et bateaux. Ce projet s'étend sur une période de 10 ans. Le budget prévu était de 103,2 millions d'euros. L'objectif recherché portait sur le développement de nouvelles technologies dans les sphères suivantes :

- navigation maritime et de la technologie maritime⁴² ;
- l'extraction et le transport des gisements sous-marins de pétrole et de gaz naturel ⁴³ (recherche régime de l'optimisation du processus et des produits à l'innovation, favoriser le développement de nouveaux types de navires et des composantes de construction navale de haute technologie parmi d'autres afin de trouver des solutions au système existant).

La Commission a autorisé cette aide d'Etat sur la base des articles 87 sans soulever d'exception⁴⁴ ; précisons que la prolongation dont a fait l'objet ce projet a procédé aux modifications nécessaires pour être conforme au nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat à la Recherche, au développement et à l'innovation en 2006⁴⁵. Le régime initial approuvé par la Commission le 28 Novembre 2000 a expiré le 31 décembre 2004. Une prolongation de ce régime jusqu'au 31 décembre 2010 a été adoptée le 3 Mars 2005⁴⁶.

Le point 7 de l'encadrement souligne le caractère spécifique de secteur en comparaison avec d'autres secteurs. Le nouveau texte introduit ainsi des mesures verticales ou sectorielles en matière d'innovation.

1.1.2.2.2. Dispositions particulières : aides à la recherche, au développement et à l'innovation

Le Règlement de 1998⁴⁷ avait tenu compte des caractéristiques particulières du secteur en introduisant une disposition spécifique sur l'aide à l'innovation en son

⁴² Plan N 156/2000 *Navigation and marine technology for the 21st century* du 28 novembre 2000

⁴³ JOCE C/145 2009 plan N 1/2005

⁴⁴ C 26/05 2006 Avis

⁴⁵ 2006/C 323/01

⁴⁶ N1/2005

⁴⁷ Règlement 1540/98 du Conseil du 29 Juin 1998 concernant les aides à la construction navale

article 6 sur les aides aux investissements pour l'innovation, faisant de ce secteur le seul à pouvoir bénéficier de ce soutien.

Etaient ainsi reconnues comme potentiellement compatibles avec les marché commun les aides à l'innovation accordées aux entreprises de construction jusqu'à une intensité maximale de 10% brut, à condition cependant qu' « *elles se rapportent à l'application industrielle de produits et de procédés qui soient véritablement et fondamentalement nouveaux, c'est-à-dire non encore utilisés commercialement par d'autres opérateurs du secteur dans la Communauté, et qui représentent un risque sur le plan technologique ou industriel* ». La notion de risque est particulièrement importante dans l'appréciation de l'octroi de ces aides, lesquelles devaient, aux termes de l'article 6, se limiter au soutien des dépenses d'investissement et d'ingénierie directement ou exclusivement liées à la partie innovante du projet d'une part, et d'autre part, ne pas dépasser le montant et l'intensité minimaux nécessaires compte tenu du degré de risque associé au projet. Toutefois, l'application de cette aide ne s'est pas révélée entièrement satisfaisante. Aussi les rédacteurs ont-ils reformulé la disposition sur l'aide à l'innovation⁴⁸ laquelle constitue peut-être l'apport le plus intéressant de l'encadrement.

Le nouveau texte s'efforce d'améliorer et de renforcer cette disposition, tout en maintenant bien entendu l'exigence d'un effet d'incitation à la prise de risque technologique. D'une part, la notion d'innovation est définie (« *par exemple, des produits ou des procédés technologiquement nouveaux ou sensiblement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur* »); elle est davantage adaptée aux besoins particuliers du secteur dans la mesure, notamment, où la charge de la preuve qui incombe au demandeur a été allégée, rendant de fait le recours à cette aide plus aisé. Désormais, des produits pourront bénéficier d'une aide à l'innovation non seulement s'ils sont innovants mais également s'ils sont nouveaux par rapport à l' « *état de la technique* » dans l'UE.

⁴⁸ Par. 15 de l'encadrement

D'autre part, l'intensité d'aide maximale est relevée de 10 à 20%. Cette hausse de l'intensité d'aide maximale est cohérente si l'on considère l'importance aujourd'hui accordée à la promotion de l'innovation, laquelle témoigne de la préférence donnée aujourd'hui aux mesures de soutien pouvant contribuer à une plus grande compétitivité de l'industrie européenne et ayant donc un effet à plus long terme.

La Commission a ainsi approuvé un régime français d'aide à l'innovation en faveur de chantiers navals français en 2005⁴⁹. Le gouvernement français a ainsi alloué un budget annuel de 25 millions d'euros au régime sur une période pouvant couvrir 6 ans à Marine Alstom⁵⁰. L'intensité de l'aide maximum est de 20% ; trois catégories de produits et procédés peuvent être considérées comme éligibles à l'innovation :

- *Développement et conception d'une nouvelle classe de navire définie par le premier navire susceptible d'engendrer une série de navires identiques (prototype) ;*
- *Nouveaux composants et systèmes d'un navire, qui peuvent être isolés du navire en tant qu'élément séparé ;*
- *Développement et application de procédés innovants concernant la production, la planification et les méthodes de réalisation, la logistique ou les études.*⁵¹

L'encadrement limite les aides aux dépenses d'investissement, de design, d'ingénierie ou d'essais directement et exclusivement liées à la partie innovante du projet tout en accordant exceptionnellement d'intégrer des coûts supplémentaires qui s'avèrent indispensables pour pouvoir valider l'innovation technologique, dès lors qu'ils ne dépassent pas le montant strictement nécessaire⁵².

⁴⁹ JO C/256/2005

⁵⁰ Le secteur Marine d'Alstom comprend la société Chantiers de l'Atlantique, établie à St Nazaire, et sa filiale ALSTOM Leroux Naval, implantée à Lorient.

⁵¹ Lettre à l'Etat Français C(2002)594 fin, le 16.3.2005

⁵² Par. 15 (b) de l'encadrement

Un parallèle entre recherche, le développement et l'innovation dans la construction navale et la protection de l'environnement s'impose. L'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement s'applique au secteur à titre horizontal⁵³. La notion d' « éco-innovation » est récurrente dans le texte : elle englobe « *tous les nouveaux procédés de production, les nouveaux produits et les nouveaux services et les nouvelles méthodes de gestion industrielle été commerciale, dont l'utilisation ou la mise en œuvre peut prévenir ou réduire fortement les risques pour l'environnement, la pollution et d'autres incidences négatives de l'utilisation des ressources* »⁵⁴. L'intensité des aides est plus élevée qu'auparavant : ainsi, par exemple, l'intensité des aides en faveur des énergies renouvelables est passée de 30-40% à 50-60% pour les grandes entreprises et de 50-60% à 70-80% pour les PME. Aucun cas d'application d'une aide en faveur de l'environnement dans le cadre de la construction navale n'est survenu.

1.1.2.3. Paragraphe 3 : Les autres aides d'Etat

L'encadrement communautaire précise que sont compris notamment dans la définition d'aide d'Etat à la construction navale les garanties (2) et les avantages fiscaux (3). Cependant, il est nécessaire d'examiner en premier lieu un mode de financement hautement encadré, les aides d'Etat de minimis (1).

1.1.2.3.1. Les aides d'Etat de minimis

En 1992, la Commission met en place une politique d'aide « de minimis », plus spécialement à l'égard des PME. Depuis le 1^{er} Janvier 2007, une aide est qualifiée d'aide de minimis si elle satisfait aux conditions fixées par le règlement consacré aux

⁵³ JOUE C82 du 1^{er} avril 2008 *Champ d'application des lignes directrices* de l'Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement remplaçant l'ancien encadrement
JO C37 du 3.2.2001, p3

⁵⁴ Partie II, pt 2.1 *Champ d'application des lignes directrices* de l'Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement

aides de minimis⁵⁵ de 2006. L'encadrement intègre ce règlement dans la section concernant l'application des dispositions horizontales⁵⁶.

L'aide de minimis est une aide qui, compte tenu de son importance réduite, ne remplit pas tous les critères de l'article 87 par 1 du traité et plus précisément la condition d'affectation des échanges. Aux termes du présent règlement, une aide accordée sur une période de trois ans et n'excédant pas un plafond de 200 000 euros est compatible avec le traité. La période de trois années à prendre en considération correspond désormais à trois exercices fiscaux. On observe que le plafond initialement de 100 000 euros dans le Règlement précédent⁵⁷ a ainsi été doublé.

La condition sine qua non à l'octroi de cette aide est la transparence de celle-ci, condition pertinente pour éviter –ou du moins prévenir– les abus. Une aide est qualifiée de transparente lorsqu'il est possible d'en déterminer préalablement et précisément le montant précis, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. Dans le cas des prêts, garanties, mesures relatives au capital à risques et injections de capital, il est souvent difficile de déterminer préalablement le montant précis de l'aide puisqu'il dépend du risque lié à l'opération. Par conséquent, ces catégories d'aides d'Etat ne seront couvertes par la règle de minimis que si la valeur totale de l'opération considérée ne dépasse pas le nouveau plafond⁵⁸.

L'aide de minimis peut remplir ces conditions sous plusieurs formes :

- prêts (dès lors que leur montant est calculé sur la base des taux d'intérêts du marché en vigueur au moment de l'octroi de l'aide) ;
- apports de capitaux (si le montant total de l'apport en capitaux publics est inférieur au plafond de minimis) ;
- mesures de capital-investissement (sans dépassement du plafond de minimis) ;

⁵⁵ Règlement CE 1998/2006 du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis, JO L 379/5 remplaçant le Règlement 69/2001 du 12 janvier 2001, JO L 10/30

⁵⁶ Section 3.2, point 12 (c)

⁵⁷ Règlement 69/2001

⁵⁸ MEMO/06/111, 9.03.2006.

- garanties de prêts, lorsque la garantie n'excède pas 1,5 million d'euros. Les Etats membres peuvent toutefois accorder des garanties de prêts sur des montants supérieurs à 1,5 million d'euros en prouvant, selon une méthode acceptée par la Commission, que l'élément d'aide contenu dans la garantie n'excède pas 200 000 euros.

A titre d'illustration, la Société Littoral express s'est vue attribuée une aide de 75 000 euros (dite « subvention » dans le texte) au titre du régime de minimis dans la réalisation d'un projet de construction navale⁵⁹. Le projet initial avait pour but l'amélioration des transports Orléannais et de la liaison maritime avec le continent grâce à la construction d'un bateau pouvant transporter 120 passagers pour assurer une nouvelle liaison entre la Rochelle et l'île d'Oléron. Le bateau devait être construit aux normes HQE et prévoir un accès facile pour les personnes à mobilité réduite et malvoyants. Le coût total de la construction était estimé à 1 520 000 euros ht par le chantier naval OCEA. La Région de Poitou-Charentes a décidé de soutenir ce projet au titre du régime de minimis « *compte tenu de l'utilité publique de ce projet permettant d'élargir l'offre de transport [...] ainsi que le recrutement de 4 personnes* ».

Le texte introduit également de nouvelles règles en matière de cumul d'aides. Tout d'abord, il interdit explicitement de fractionner les aides dépassant le plafond de 200 000 euros en tranches plus petites pour entrer artificiellement dans le champ d'application du règlement. Ensuite, s'il est constant que ces aides peuvent être versées à une entreprise en sus d'aides versées au titre d'autres régimes ou décisions, ce cumul ne doit pas conduire à dépasser le seuil prévu par ces autres régimes. Ces dispositions, qui visent à empêcher le contournement des décisions de la Commission ou de règlements d'exemption par catégories, sont assorties de l'obligation faite aux Etats membres d'informer les bénéficiaires du caractère de minimis des aides et de s'assurer que le montant maximal sur trois ans n'a pas été dépassé.

⁵⁹ Commission Permanente du Conseil Régional, Réunion du 6 Juillet 2009 affichée le 17 Juillet 2009.

Comme l'observe Maître Giacobbo⁶⁰, le règlement est plus nuancé que les précédents et s'insère mieux dans la politique de contrôle des aides d'Etat de la Commission et de conclure : « *pour aider vraiment et sans risque les entreprises bénéficiaires, les Etats devraient donc se conformer à ces nouvelles obligations de transparence et de non-cumul afin de ne pas avoir à récupérer des aides qui s'avèreraient ultérieurement illégales*⁶¹ ».

Qu'en est-il des garanties et des avantages fiscaux qui ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement?

1.1.2.3.2. Le système de garantie et les avantages fiscaux en faveur de la construction navale

L'encadrement définit la notion d' « aides » en se référant à l'article 87 paragraphe 1 du traité et stipulant « *y compris, en particulier, des mesures telles que les facilités de crédit, les garanties et les avantages fiscaux* »⁶². Toute mesure visant à encourager le l'investissement, le développement d'une activité, sa pérennité ou la sécurité des opérations est susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article 87 du traité.

Qu'est-ce qu'une garantie ? La garantie de l'Etat permet à l'entreprise d'obtenir un prêt à des conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Elle peut donc faciliter la création de nouvelles entreprises et permettre à certaines d'entre elles de mobiliser des fonds afin de mener de nouvelles activités ou simplement de rester en exploitation au lieu d'être liquidées ou restructurées. Ce genre d'aide mène facilement à des distorsions de concurrence, aussi la Commission a émis une Communication sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'Etat sous forme de garantie⁶³, laquelle s'insère dans le contexte d'une directive ancienne⁶⁴.

⁶⁰ Avocat, Coutrellis&Associés, Les Echos n° 19887 du 28.03.2007

⁶¹ Idem note 36

⁶² Voir Encadrement Section 2 (f)

⁶³ JO C 71 du 11.03.2000

⁶⁴ Directive 80/723/CEE relative à la transparence de relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques

De manière synthétique, constitue une aide d'Etat toute garantie accordée directement par l'Etat, ainsi que toute garantie octroyée par des entreprises placées sous l'influence dominante des Etats. Le mécanisme (simplifié) peut être le suivant : l'Etat prêteur renonce à la prime destinée à couvrir les risques pour le non-paiement de la garantie, ou encore l'acquisition par l'Etat d'une participation dans une entreprise s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité normale. Autre possibilité : le statut légal de l'entreprise exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'Etat ou une couverture des pertes par l'Etat⁶⁵.

La Commission a ainsi autorisé la France à mettre en œuvre un régime de garanties en faveur du financement de la construction navale⁶⁶. Ce régime prévoyait d'instaurer un régime par lequel la France octroierait des contre-garanties aux institutions financières françaises et étrangères qui accorderaient des préfinancements, des cautions de restitution d'acompte ou des cautions de performances à des chantiers navals français. Ainsi était concernée la phase de construction du navire et non le financement final du navire, c'est-à-dire le financement de l'acquisition par l'armateur, du navire acheté après livraison⁶⁷.

Après examen du régime dans le cadre de la section 4 de la Communication, laquelle énumère les conditions excluant l'existence d'une aide d'Etat, la Commission a décidé que ce régime était compatible avec le marché commun. En l'espèce, les garanties prévues ne constituaient pas des aides d'Etat. Les prêts, les cautions de restitution d'acompte et les cautions de performance accordés pour financer la construction de navires dont la valeur contractuelle dépasse 40 millions d'euros pourront bénéficier de garanties publiques dans le cadre du régime (80% au maximum de l'instrument garanti). Les chantiers navals en difficulté seront d'office exclus du régime. Enfin, la facturation des primes par l'Etat dépendra des risques liés au projet garanti ; ces primes seront supérieures à la prime perçue par l'institution

⁶⁵ Informations prises sur la synthèse sur les aides d'Etat sous forme de garantie sur le site europa

⁶⁶ IP/06/633, le 16 Mai 2006

⁶⁷ C (2006) 1838 final

financière sur la partie non garantie du prêt ou de la caution. Les primes annuelles afférentes aux garanties se monteront à 0,8 % au moins. Un réexamen aura lieu chaque année.

Comme le souligne Mme Kroes, membre de la Commission européenne chargée de la concurrence, ce régime qui ne contient pas d'aide d'Etat est susceptible d'aider les chantiers navals français, les institutions financières demeurant réticentes à l'idée de financer la construction de grands navires, même effectuée par des chantiers modernes et spécialisés. La Commission a d'ailleurs autorisé un régime similaire en Allemagne et aux Pays-Bas⁶⁸.

Enfin et pour conclure, les avantages accordés par les Etats membres sous forme d'avantages fiscaux et constituant des aides d'Etat au sens de l'article 87.1 du TCE sont par nature prohibés. La fiscalité est récurrente dans la problématique des aides d'Etat. le secteur de la construction navale est a la fois soumis au régime de leasing fiscal et au régime de taxation au tonnage.

Le régime de leasing fiscal désigne une structure dans laquelle un établissement financier acquiert la propriété du bateau auprès de la société de construction navale, tout en concluant un contrat de leasing a long terme avec une société d'armement, laquelle exerce une activité commerciale opérationnelle avec le bateau loué. En règle générale, la partie financière participant à l'opération en qualité de locataire à la possibilité de procéder à un amortissement accéléré du bateau en début de la période de location. Or il arrive fréquemment que la perte découlant de l'amortissement accéléré effectuée au cours des premières années de la période de location soit, sur le plan fiscal, directement mise à profit par le propriétaire du bateau loué également lorsque la partie locataire n'est pas considérée en tant qu'assujettie distincte. Ainsi, en substance, ce régime influence le prix des contrats de leasing, mais aussi le prix de la construction navale, puisque la charge d'impôt ne doit pas être répercutée sur l'armateur. Ce régime est fréquemment appliqué dans le secteur en Grande Bretagne,

⁶⁸ IP/03/1740 en décembre 2003 ; IP/05/982 en juillet 2005

en France⁶⁹ et en Espagne⁷⁰. Il n'est pas interdit et constitue ainsi une aide autorisée, mais la Commission s'est néanmoins plusieurs fois interrogée sur la compatibilité de ce régime au traité CE⁷¹. Ce système est à mettre en parallèle au régime de taxation au tonnage, qui s'applique plus au transport maritime.

Les aides d'Etat considérées autorisées par le présent encadrement sont soumises à un régime de notification. Il importe d'étudier dans le cadre d'un second chapitre le contrôle exercé à l'égard de ces aides d'Etat et d'évaluer l'impact éventuel de ces aides d'Etat.

⁶⁹ En France, le GIE fiscal.

⁷⁰ Le modèle financier de leasing fiscal appliqué par l'Espagne procure aux chantiers navals espagnols un avantage tarifaire de 20 à 25% et son application serait discriminatoire selon le secteur des chantiers navals finlandais.

⁷¹ IP/04/1484 et IP/06/1852 sur le GIE fiscal français reconnaissant la nature d'aide d'Etat du régime mais ne l'interdisant pas pleinement en raison de la connaissance par la Commission de ce régime depuis sa création.

1.2. CHAPITRE 2 : CONTROLE DES AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE ET IMPACT SUR LA CONCURRENCE INTRACOMMUNAUTAIRE

L'octroi de toute aide d'Etat est soumis à un régime préalable spécifique. Il s'agit de déterminer la procédure d'examen des aides d'Etat à la construction navale (Section1).

Les aides d'Etat autorisées sous l'encadrement et soumises à un contrôle ont nécessairement un impact sur la situation des chantiers navals européens (Section II).

1.2.1. Section 1 : Procédure d'examen

Classiquement, la procédure d'examen se déroule en deux temps : une notification de l'aide (I) de laquelle découle une autorisation ou un refus de la Commission. Cependant, il arrive qu'une aide ne soit pas notifiée et fasse l'objet d'une suppression ou d'une récupération a posteriori (II).

1.2.1.1. Paragraphe 1 : Le système de notification des aides d'Etat à la construction navale

Les Etats membres de l'UE ayant la volonté d'accorder une aide en faveur du secteur de la construction doivent-ils notifier leur projet à la Commission ? L'Encadrement précise que tout projet doit être notifié préalablement à sa mise en œuvre dès lors que l'aide en question n'est pas couverte par un régime, à moins que « *les conditions prévues dans l'un des règlements exemptant certaines catégories d'aides d'Etat de l'obligation de notification préalable* »⁷².

Les aides d'Etat spécifiques à la construction navale ne font pas figure d'exception malgré leur caractère sectoriel. Il convient ainsi de déterminer les aides nécessitant une notification obligatoire (A) des aides considérées comme compatibles automatiquement (B).

⁷² Encadrement Section 4 « Obligation de notification » pt 27

1.2.1.1.1. Le principe de notification des aides d'Etat à la construction navale

Depuis de nombreuses années, la politique de la Commission vise à une simplification du contrôle des aides d'Etat. De prime abord, il va sans dire que la notification a un rôle informatif auprès de la Commission. L'Etat, au titre de son statut de membre de l'UE, doit avertir la Commission. Ensuite et plus essentiellement, la notification d'une aide ou d'un régime d'aides va permettre à cette dernière d'en vérifier la conformité avec le Traité CE. En principe, la notification constitue le préalable nécessaire à l'examen par la Commission, laquelle autorisera de façon officielle qu'une mesure d'aide peut être appliquée dans l'Etat membre⁷³. Si la Commission décide qu'une aide d'Etat est incompatible, nul besoin de préciser que l'application de cette aide constituera une violation des termes du Traité et, de fait, sera considérée comme illégale.

Ce principe de notification préalable est assorti de nombreux assouplissements au moyen de règlements d'exemption qui permettent aux Etats membre de mettre en place certaines aides sans avoir à les notifier à la Commission. Cet assouplissement tend à la fois à l'allègement du travail de contrôle de la Commission et à une plus grande coopération entre les Etats membres et la Commission. Ainsi, plusieurs procédures sont possibles en fonction de la mesure notifiée ou non par l'Etat membres, lesquelles donnent lieu à différents types de décisions de la Commission. Un nouveau Règlement général d'exemption par catégorie est entré en vigueur le 6 Août 2008⁷⁴ abrogeant les règlements d'exemption existant jusqu'alors. Ce règlement permet la mise en place d'un système de contrôle des aides sur quatre niveaux. Ne seront abordées que les mesures relatives aux projets d'aides à la construction navale.

1.2.1.1.2. Les mesures d'aides à la construction navale exemptées de toute notification

-les aides d'Etat en faveur des PME : aide à l'emploi et à l'investissement ;

⁷³ Règlement CE 794/2004 du 21 Avril 2004 concernant la mise en œuvre du Règlement (CE) 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93.

⁷⁴ Règlement CE 800/2008 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 214/3

-les aides à la formation ;

-les aides aux travailleurs défavorisés ou handicapés comprenant les aides à l'embauche et les aides à l'emploi sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés ;

- les aides à la recherche, au développement et à l'innovation comprenant notamment les aides aux projets de recherche et développement, les aides aux études de faisabilité technique, les aides destinées à couvrir les coûts liés aux droits de propriété industrielle des PME, les aides pour l'engagement temporaire de personnel hautement qualifié.

Si le règlement s'applique à la quasi-totalité des secteurs de l'industrie, certaines mesures d'aides doivent être notifiées à la Commission lorsque celles-ci sont destinées à des secteurs particuliers. C'est le cas de la construction navale. En effet, le règlement ne s'applique pas pour les seules aides régionales- au secteur de la construction navale. On peut noter également que doivent être a fortiori notifiées les aides en faveur des entreprises en difficulté.

Force est de constater que les aides dont le calcul nécessite notamment une analyse du risque afin de donner une estimation de l'équivalent-subvention brut (ESB) nécessitent une notification préalable. Cela se justifie par le principe de transparence sur lequel se fonde le règlement pour exempter de droit les aides en partie énumérées ci-dessus. De même, les aides au montant élevé doivent pouvoir être contrôlées préalablement, ne serait-ce qu'en considération des risques plus élevés de distorsion qu'elles engendrent.

Les aides soumises à notification

Parallèlement ou réciproquement, les aides qui ne sont pas exemptées doivent être notifiées. Outre les aides aux entreprises et les aides au montant élevé, d'autres aides nécessitent une notification préalable et obligatoire. Ces exclusions touchent notamment les entreprises qui doivent rembourser des aides illégales et compatibles, les aides qui ne sont pas transparentes (autrement dit les prêts ou aides sous forme de

garanties)⁷⁵, les aides en faveur des activités d'exportation ; enfin, les aides ad hoc accordées aux grandes entreprises.

La notification peut avoir un caractère procédural plus que substantiel, dans la mesure où la Commission procédera uniquement à un examen (ou une appréciation) simplifié ; à un second niveau, un examen (ou une appréciation) plus approfondi sera effectué ; le stade le plus avancé de contrôle de la Commission concerne les aides pour lesquelles les règles en vigueur ne sont pas applicables et qui demandent donc, suite à la notification, une évaluation ad hoc de la Commission. Celle-ci peut les autoriser en appliquant directement les dispositions contenues dans le traité. Précisons qu'une notification peut être retirée par l'Etat membre avant que la Commission ne prenne une décision définitive. De même, une aide déjà notifiée et approuvée peut faire l'objet de modifications⁷⁶, étant entendu que ces modifications ne doivent pas être en mesure d'influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. L'augmentation entraînée par la modification ne peut pas excéder 20% du budget initial d'un régime d'aide existant⁷⁷.

Les aides prévues par l'encadrement au sein des dispositions sectorielles sont ainsi rarement exemptées de notification. En effet, excepté les aides à la formation, toutes les autres aides spécifiques au secteur ne bénéficient pas de cette exemption. Cela n'est point surprenant au regard des mesures d'aide telles qu'envisagées par les Etats membres⁷⁸, proportionnelles aux besoins bien souvent « grandeur nature » ! L'obligation de notification n'est pas seulement une obligation procédurale, avec l'obligation de standstill qui s'y rattache⁷⁹, c'est l'instrument moteur du contrôle communautaire des aides d'Etat.

Qu'advient-il des aides qui ont été accordées et qui, a fortiori, sont illégales?

⁷⁵ Les aides transparentes sont les aides dont il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut (ESB) sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

⁷⁶ Règlement art. 4.2

⁷⁷ Idem note 10

⁷⁸ Voir notamment les cas (« approche matérielle ») cités dans le chapitre 1

⁷⁹ C'est-à-dire l'obligation pour l'Etat membre d'attendre l'accord, exprès ou explicite, de la Commission avant la mise en œuvre de la mesure notifiée

1.2.1.2. Paragraphe 2 : Suppression et/ou récupération des aides illégales

L'article 14, paragraphe 1 du règlement de procédure⁸⁰ dispose qu' « *en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'Etat membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire* ». L'omission de notifier emporte obligation au juge national d'ordonner la suspension ou la récupération de l'aide⁸¹ après que la Commission y ait enjoint l'Etat membre au moyen d'une injonction de suspension/récupération⁸². L'Etat a la responsabilité de mettre en œuvre tous les moyens dont ils disposent pour procéder à une récupération effective et sans délai dans le cas d'aides nouvelles, sauf à considérer que la récupération irait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire. La Commission peut exiger une telle récupération dans un délai de 10 ans.

La Commission a intensifié ses efforts⁸³ pour accélérer l'exécution des décisions de récupération conformément à son plan d'action 2005-2010 dans le domaine des aides d'Etat⁸⁴. Un partage des responsabilités entre la Commission et les Etats membres est nécessaire et cohérent, la Commission ne pouvant améliorer les règles et les pratiques dans le domaine des aides d'Etat sans le soutien actif des Etats membres, lesquels doivent s'engager à respecter leur obligation de notifier toutes les aides et d'appliquer les règles concernées⁸⁵ en mettant en place des mesures plus efficaces que leur système juridique met à leur disposition. Il ressort du dernier tableau de bord⁸⁶ que la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni représentent 73% des cas recensés d'aides illégales, toutes branches confondues⁸⁷.

⁸⁰ Règlement CE 659/1999 du 22.03.1999, JO L 83 du 27 mars 1999, p1

⁸¹ L'article 88 par.3 du Traité CE dispose que « la Commission est informée, en temps utile, pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides ».

⁸² Le caractère d'aide de la mesure concernée ne doit pas faire de doute ; il doit y avoir urgence à agir et il existe un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent.

⁸³ Communication de la Commission 2007/ 272/05 Vers une mise en œuvre des décisions de la Commission enjoignant aux Etats membres de récupérer les aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun

⁸⁴ IP/05/680 & MEMO/05/195

⁸⁵ La Commission

⁸⁶ COM (2007) 791 final du 15 novembre 2007 p. 4-17

⁸⁷ Communiqué de presse IP/07/955 du 28 Juin 2007

A l'issue de la procédure formelle d'examen, la Commission rend une décision par laquelle elle peut constater que la décision ne constitue pas une aide, ou que cette mesure est compatible avec le marché commun (décision positive). Elle peut assortir une aide de conditions pour que cette aide soit compatible (décision conditionnelle). En dernier cas, elle peut déclarer l'aide incompatible rendant son exécution interdite (décision négative). Le non-respect de la décision conditionnelle ou positive rendue par la Commission peut amener cette dernière à saisir directement la Cour de Justice (CJCE) en vertu de l'article 108, paragraphe 2 du TFCU. La CJCE a ainsi été saisie⁸⁸ par suite d'une non-récupération de la Grèce d'aides illégalement versées aux chantiers navals Hellenic Shipyards (HYS), versées par l'Etat et la banque publique ETVA entre 1996 et 2002, une époque où le chantier était en difficulté. Bruxelles avait autorisé en Juillet 2008⁸⁹ l'octroi de ces aides sous certaines conditions (décision conditionnelle), dont plusieurs, essentielles, n'avaient pas été respectées.

En principe, la récupération a pour objet de rétablir la situation qui existait sur le marché avant l'octroi de l'aide concernée, avec les deux limites précitées⁹⁰. Un autre cas de figure mérite de s'y attarder. Il s'agit de chantiers navals de la Pologne. Après quatre ans d'enquête, la Commission a ordonné à la Pologne de récupérer les aides d'Etat d'une valeur de 3,3 milliards d'euros accordées à deux chantiers navals en difficulté, Gdynia et Szczecin⁹¹. Ces deux chantiers avaient bénéficié de diverses mesures d'aide (en particulier apports de capital, prêts, annulations de dettes, garanties de production) à la suite de quoi la Commission avait ouvert une procédure formelle d'examen⁹². Malgré des plans de restructurations présentés par la Pologne par la suite (2006 et 2007), la Commission a donc conclu que les aides reçues par ces deux chantiers navals n'étaient pas conformes aux lignes directrices idoines et constituaient en fait des aides au fonctionnement illégales. Au vu des conséquences évidentes que la fermeture de ces chantiers allaient provoquer sur le plan social et

⁸⁸ IP/10/428 le 14 avril 2010

⁸⁹ IP/08/1078 le 2 juillet 2008

⁹⁰ Un principe général de droit communautaire est atteint et une prescription de 10 ans.

⁹¹ Décision de la Commission C (2008) 6771 du 6/11/2008 concernant l'aide d'Etat C 17/05 (ex N 194/05 et PL 34/04) publiée au JO

⁹² Publication IP/05/644 du 1^{er} juin 2005

régional, des modalités d'exécution de la décision ont été convenues entre la Pologne et la Commission. La récupération serait mise en œuvre par la vente d'actifs ou de petits lots d'actifs mis en place dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres « ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle »⁹³. Le remboursement des créanciers serait effectué par les recettes de la vente d'actifs, sans oublier la demande de récupération de l'Etat portant sur les aides illégales. Enfin, les actifs et passifs ainsi que les entreprises détenant actuellement les chantiers navals seraient liquidés.

Si le mécanisme communautaire de récupération est strict, il n'empêche que des mesures adéquates sont prises pour éviter que la situation économique et/ou sociale de la zone touchée ne s'empire. Le fait que la Commission ait attendu plus de 4 ans (à partir de l'ouverture de la procédure d'examen) pour décider que les aides accordées aux les chantiers polonais devaient être récupérées n'est pas anodin. Il révèle une réelle volonté de la part de la Commission d'établir un climat de confiance avec la Pologne, en accordant à cette dernière des délais supplémentaires pour faire ses preuves, sans succès.

L'encadrement des aides à la construction navale a été prorogé plusieurs fois afin d'acquérir une plus grande expérience de ces règles. En 2008, l'expérience acquise montrait que cet encadrement avait été peu appliqué, en particulier les dispositions relatives aux aides destinées à la fermeture des capacités non rentables et les aides à la création d'emploi⁹⁴. De même, les aides à l'innovation n'ont fait l'objet que d'une application limitée, alors que, comme le souligne Mme Neelie Kroes, « *les chantiers navals de l'UE ont besoin d'innovation et les règles relatives aux aides à l'innovation contenues dans l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale ont été conçues pour encourager cette innovation* »⁹⁵.

⁹³ Publication IP/08/1642

⁹⁴ Cf Chap.1 Section 1 : il n'y a ainsi aucune illustration concrète de mise en œuvre d'aides à la fermeture et à la création d'emploi.

⁹⁵ Actualité publiée le 03 juillet 2008, source europa.eu.int , article disponible sur www.edubourse.com/finance/actualites.php?actu=43183

La question de l'impact de cet encadrement sur le marché européen de la construction navale doit être abordée dans le cadre de cette « étude ».

1.2.2. Section 2 : Impact de l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale sur les acteurs européens

L'objectif de cette section est d'envisager modestement l'impact de l'encadrement sur la concurrence intracommunautaire des chantiers navals. En amont, il s'agira de déterminer si les aides d'Etat permettent de remédier aux distorsions de concurrence qui ont pu exister avant la mise en place de cet encadrement.

Cette approche nécessite dans un premier temps d'évaluer la situation du marché européen de la construction navale (I) avant de s'intéresser à l'impact de l'encadrement (II).

1.2.2.1. Paragraphe 1 : La construction navale européenne

L'industrie européenne de construction navale est caractérisée par son dynamisme et par la compétitivité qu'elle génère entre les concurrents au sein de l'UE. Mais la construction navale ne doit pas seulement être envisagée sous l'angle économique et social, sont impliquées d'autres domaines comme le transport, la recherche et l'environnement.

Identification des « produits » sur le marché de la construction navale

Quels sont les principaux types de navires de commerce construits aujourd'hui dans le monde ? Trois catégories peuvent être déterminées :

1. Les navires de charge comprenant les navires « conventionnels » (aucune spécialisation), les chimiquiers, les gaziers, les navires citernes (transport de produits liquides), les navires frigorifiques, les pétroliers, les porte-conteneurs, les rouliers (transport de marchandises roulantes), les vraquiers ;

2. Les navires à passagers, comprenant les bacs, les bateaux omnibus, les Ferrys, les Liners, les Navires grande vitesse et les navires de croisière ;

3. Les navires spécialisés comprenant les brises glaces, les câbliers, les dragues, les Heavy-lifts, les navires ravitaillement offshore et les navires océanographiques.

La construction européenne positionnée sur des segments spécifiques

L'Europe n'est plus ce qu'elle était il y a trente ans.

Autrefois compétitive sur le segment des navires de charge⁹⁶, la construction navale européenne n'a pas résisté à la concurrence asiatique principalement du fait du coût de sa main-d'œuvre, plus élevé que celui pratiqué par leurs homologues asiatiques ainsi que par le manque d'investissements dans les outils de production, faute de moyen. Le comportement déloyal des concurrents asiatiques incluant des aides gouvernementales massives explique également ce délaissement de la construction de navires de charge, construits à des prix inégalables en Asie.

Les Etats européens se sont ainsi orientés vers la construction de navires spécialisés et détiennent une situation de quasi-monopole sur le marché des ferries et surtout des paquebots⁹⁷ où la demande américaine va croissant. Paradoxalement, le coût de la main-d'œuvre augmente puisque les navires requièrent de multiples compétences ; le développement de technologies pointues et le recours à de nombreux fournisseurs pour les composants et sous-systèmes s'avèrent nécessaires : *« une conception et intégration de navires ainsi que la capacité à conduire des projets de grande ampleur deviennent essentiels »*⁹⁸. La production en série est inconnue au bataillon. Ce sont des navires à haute valeur ajoutée, à commencer par

⁹⁶ Jusqu'à la fin des années 70, un groupe européen tel que les Chantiers de l'Atlantique produisait des pétroliers de 550 000 tonnes. Source : site marine-marchande.net [archives]

⁹⁷ En 2004, les quatre principaux constructeurs étaient le français Chantiers de l'Atlantique, l'italien Fincantieri, le finlandais Kvaerner Masa Yards et l'allemand Meyer Werft (source rapport d'information)

⁹⁸ Rapport d'information sur l'industrie navale européenne

ceux dédiés au transport de passagers, qui se vendent jusqu'à 17 fois plus cher qu'un pétrolier⁹⁹.

La demande sur le marché du tonnage spécialisé

Le marché de production de navires spécialisés est étroit : il ne représente qu'une petite fraction (volume et unités) de la production mondiale de navires et la demande est plus volatile, comme l'illustre bien l'évolution du marché des paquebots : à la suite du 9/11 et du lancement de restructurations dans le secteur de la croisière, la demande s'est effondrée brutalement, les chantiers spécialisés sur ce segment ont dû réduire leurs effectifs ou recourir au chômage technique. Deux ans auparavant cependant, l'afflux de commande atteignait 25 unités. En définitive, depuis 2003 la demande de navires spécialisés est restée relativement faible alors que les commandes de navires standards ont augmenté, jusqu'à l'avènement de la crise économique mondiale.

Plus généralement, la réforme des aides à la construction navale avait déjà affaibli le marché européen de la construction navale, en supprimant les aides à la commande, réduisant de facto la compétitivité des chantiers navals de l'UE. L'Europe compte environs 150 grands chantiers navals, dont une quarantaine d'entre eux construisent de grands navires de mer commerciaux à destination du marché mondial. Quelle est la situation des chantiers européens depuis 2003?

Des situations variables selon les Etats entre 2000 et 2007

Globalement, l'Allemagne occupe la première place européenne sur le podium, avec un carnet de commandes multiplié par cinq entre 2000 et 2007¹⁰⁰. Aker MTW¹⁰¹ et Peene Werft sont alors en bonne position sur le segment de la porte-conteneurisation de petite et moyenne taille. L'Italie est symbolisée dans le secteur de la construction navale par Finantieri, constructeur spécialisé dans les paquebots, mais également dans les ferries et les rouliers. La crise du paquebot n'a pas

⁹⁹ « Construction navale : que reste-t-il de nos chantiers », O. Cognasses paru le 30 avril 2010, accessible sur le site usine nouvelle.com

¹⁰⁰ La construction navale dans le monde, publié le 15/12/2009 sur autre-europe.org

¹⁰¹ Aker MTW a été racheté par le groupe Norvégien

dramatiquement affecté son activité¹⁰². Au Danemark, la commande de onze porte-conteneurs au chantier Odense Lino a contribué au maintien de l'activité jusqu'en 2007. Les Pays-Bas ont quant à eux concentré leur activité sur la construction de dragues et remorqueurs, échappant encore à la concurrence chinoise. Le principal chantier espagnol, Izar,¹⁰³ peine à faire travailler ses 11 000 salariés dans le secteur civil ; ce chantier est né d'une fusion entre deux sociétés de construction navale, Aeza et Bazan en 2000. Cinq ans plus tard, aucune commande n'a été enregistrée¹⁰⁴ et c'est une société publique espagnole –Navantia- qui prendra la relève d'Izar en 2005. L'Espagne présente cependant un atout indéniable comparé aux autres Etats membres : un nombre considérable de chantiers (90 environs) détenus pas des groupes privés, dont vingt réalisent des constructions importantes¹⁰⁵.

L'Europe de l'Est entretient une relation solide avec le secteur, héritée de l'époque socialiste. Ils sont à la fois des sous-traitants dans la construction de coques mais construisent également des navires spécialisés¹⁰⁶. La Pologne construit ainsi des porte-conteneur ; elle constitue le deuxième constructeur européen. Il convient de compléter ce panorama en abordant la situation de la France.

Le cas de la France

Le principal groupe, les Chantiers de l'Atlantique¹⁰⁷, a construit entre 1998 et 2004 vingt-trois paquebots, dont le Queen Mary II¹⁰⁸, plus gros paquebot transatlantique jamais construit par l'homme. Outre des paquebots, le chantier STX construit également un car-ferry pour Seafrance, trois méthaniers¹⁰⁹ pour GDF sans faire mention des constructions de type militaire. L'activité du chantier français, dont la charge de travail annuelle était de cinq navires par an, a été divisée par deux en très peu de temps, conséquence d'un manque de compétitivité face aux asiatiques sur

¹⁰² Crise à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 ??

¹⁰³ « Izar » signifie « lever l'ancre »

¹⁰⁴ L'armateur Knutsen avait commandé un pétrolier d'une valeur de 150 000 d'euros mais le contrat n'a jamais été exécuté en raison de difficultés de financement.

¹⁰⁵ En 2003, quinze peuvent présenter des comptes bénéficiaires en 2003, selon le rapport d'information de 2004.

¹⁰⁶ Par exemple, la Croatie construit des rouliers

¹⁰⁷ Chantiers appartenant à Alstom, situés à St Nazaire

¹⁰⁸ Livraison en décembre 2003.

¹⁰⁹ Dont les plus gros méthaniers du monde, *Provalys* et *Gaselys*, respectivement livrés en 2006 et 2007

le marché des méthaniers et de la baisse des commandes mondiales de paquebots. Un autre facteur de faiblesse est la situation de la maison mère du chantier, Alstom, dont la précarité financière peut inquiéter les investisseurs potentiels. En 2006, Alstom Marine¹¹⁰ est ainsi rachetée à 75% de ses parts par Akar Yards, société Norvégienne¹¹¹. En 2006, le chantier obtenait la commande de deux paquebots géants pour Nowegian ruisse Line.

La construction navale civile ne compte à présent que cinq principaux acteurs : Alstom Marine, CMN, Piriou, OCEA et Socarenam. Les Constructions mécanique de Normandie (CMN), chantier situé à Cherbourg spécialisé au départ dans la construction militaire, se lance en 2000 dans le marché de la Grande Plaisance¹¹² avec la création de la Division Yacht¹¹³. Elles emploient environ 350 personnes. Piriou, situé à Concarneau, se diversifie vers les navires de pêche industrielle et les bateaux de servitude, ainsi que dans les navires rapides destinés à ravitailler les plateformes pétrolières. Cette entreprise emploie 220 personnes pour un chiffre d'affaires de 65 000 euros en 2003. Bourbon offshore y a fait construire certains de ses navires. OCEA est un groupe employant 220 personnes et spécialisé dans les navires rapides¹¹⁴ et dans la pêche, l'environnement et les motor-yachts. Enfin, Socarenam construit des chalutiers et des navires de servitude de 50m et moins. 160 personnes y travaillent.

Le savoir-faire, l'innovation et la haute technologie constituent la principale force de la construction navale française. La situation de la construction navale française est, à l'image de celle de l'Europe, précaire, mais porteuse d'avenir.

Les effets de la crise

La crise économique mondiale survenue en 2008 a particulièrement affecté le marché, qui avait connu pourtant une envolée de commandes au cours des dix années

¹¹⁰ Filiale du chantier STX

¹¹¹ En 2008, cette société sera elle-même rachetée le 3 novembre 2008 par la société coréenne STX Shipbuilding.

¹¹² Les yachts « BERMIE » (2001), « HELOVAL »(2002), « LADY B » (2003) et « ATTIMO » (2003) témoignent de l'expansion de ce marché.

¹¹³ Site www.cmn-group.com

¹¹⁴ Surveillance côtière

précédentes. En effet, malgré un carnet de commandes bien rempli, le secteur n'a pas été épargné en raison d'une forte contraction de l'investissement, de l'activité et des échanges internationaux. Au cours de l'année 2009, les chantiers dans le monde ont subi une chute du volume des commandes de 90% et ont été confrontés à des annulations en hausse des nouvelles commandes¹¹⁵. Il faut donc noter que le secteur de la construction navale a été touché par la crise après que le ralentissement économique ait parcouru la totalité de la chaîne de l'offre et de la demande, pour finalement affecter les commandes de nouveaux navires.

En une décennie, le secteur de la construction navale a traversé deux crises, dont une sans précédent. La problématique de l'encadrement des aides d'Etat est pertinente : en premier lieu, la question se pose de savoir si la mise en œuvre des (nouvelles) aides d'Etat à la construction a eu un impact sur la situation des chantiers depuis son entrée en vigueur. En second lieu, il paraît opportun, au regard de la situation économique, d'envisager la « réactivité juridique » de l'Europe dans un contexte de crise internationale.

1.2.2.2. Paragraphe 2 : L'incidence des dispositions spécifiques en matière d'aides d'Etat à la construction navale

L'encadrement à la construction navale a doté le secteur d'une certaine protection, pour compenser notamment la fin des aides à la commande de 2001. Une évaluation était nécessaire pour apprécier les résultats de son application et déterminer s'il convenait de maintenir les règles spécifiques au secteur de la construction navale.

Les cas d'application mettent en évidence le fait que les dispositions relatives aux aides à la fermeture et à l'emploi n'ont pas été appliquées, alors que les règles applicables aux aides régionales, aux crédits à l'exportation et aux aides au développement n'ont pas soulevé de problèmes particuliers d'application.

¹¹⁵ Site de l'OCDE

En ce qui concerne les aides d'Etat à l'innovation, les plans concernant cinq Etats membres¹¹⁶ ont été approuvés et adoptés entre 2005 et 2007 : les réactions de seulement deux d'entre eux ont été reçues par la Commission. Par ailleurs, tant l'encadrement propre au secteur que l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la RDI offrent des dispositions en la matière. L'application concomitante de ces deux encadrements offre-t-elle un bénéfice appréciable à la construction navale ou faut-il au contraire mettre un terme à ce mécanisme ? L'encadrement RDI n'étant entré en vigueur qu'en 2007, une plus grande expérience s'avère pertinente pour envisager une modification.

Enfin, il convient de rappeler que le marché de la construction navale est un marché cyclique présenté en 2004 comme étant en état de surcapacité¹¹⁷, justifiant partiellement l'adoption de dispositions spécifiques au secteur de la construction navale. Or, comme il l'a été expliqué, le marché était en évolution constante jusqu'à la crise économique, et la Commission craignait un état de surcapacité dans un avenir proche. Les multiples prorogations de l'encadrement illustrent la volonté de la Commission de déterminer « *si l'évolution du marché justifie une révision du régime des aides d'Etat à la construction navale* »¹¹⁸.

Au vu de la situation des chantiers européens, le constat n'est pas satisfaisant. Des distorsions de concurrence au sein même de l'Union existent. Déjà en 1998 la sénatrice Dieulangard¹¹⁹ soulevait les problèmes liés notamment à l'absence de séparation entre secteurs civil et militaire, ce qui permettait l'octroi d'aides à la construction navale marchande par l'intermédiaire de commandes militaires. En France, ce type d'intervention n'existe pas en vertu de la séparation stricte entre les chantiers militaires et civils. De même, il est difficile de contrôler le système de garantie. Les opérateurs privés comme la Commission ont ainsi établi des programmes pour pallier les faiblesses du secteur et compléter l'encadrement.

¹¹⁶ N 429/04 (France) ; N 452/04 (Allemagne) ; N 423/2004 (Espagne) ; N 719/2006 (Pays-Bas) N 752/2006 (Italie) –décisions disponibles sur le site de la Commission.

¹¹⁷ Encadrement construction navale, par.3, point a), de l'introduction.

¹¹⁸ Révision de l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale, document de consultation accessible sur le site www.europa.com

¹¹⁹ Rapport d'information n° 97 sur *Le régime communautaire des aides d'Etat à la construction navale*

Cependant, les problèmes relevés en 2009 sont les mêmes que ceux relevés en 1998, et au moment de l'entrée en vigueur de l'encadrement. Aucun traitement favorable n'était accordé à ce secteur, la Commission cherchait en fait à faire en sorte que la construction navale bénéficie du même traitement que les industries engagées dans les activités de RDI. La construction de prototypes avec très peu de navires jumeaux, un processus de production ad hoc ont favorisé la hausse du niveau de l'aide accordée (20%) et l'assouplissement des conditions d'éligibilité afin de compenser la prise de risque que comporte l'innovation. Mais l'intervention des industriels est parlante : l'évolution de l'activité nécessite une restructuration sur le fond et la forme, et la bataille navale ne fait que commencer...

La réactivité juridique de l'UE face à la crise

En 2009, la Commission a émis une Communication¹²⁰ par lequel elle a établi un *Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*. Après une évaluation de la crise financière et de ses effets sur l'économie réelle¹²¹, la Commission démontre qu'une étroite coordination européenne des mesures d'aides nationales¹²² et des aides d'Etat temporaires¹²³ est nécessaire à la survie des entreprises. Si les aides spécifiques à la construction navale ne sont pas concernées, le plafonnement du montant d'aide compatible est modifié en ce qui concerne les aides de minimis, les aides sous forme de garantie, les aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, les aides à la protection des produits verts, les mesures de capital-investissements. Des mesures de simplification sont également apportées. L'accès des entreprises au financement constitue la raison d'être de ce texte, applicable jusqu'au 31 décembre 2010.

La Commission précise que «*si les aides d'Etat ne constituent pas une solution miracle aux difficultés actuelles, un soutien public aux entreprises bien ciblé peut s'inscrire utilement dans le cadre de l'effort global visant à débloquer l'octroi de*

¹²⁰ Le 07 avril 2009, 2009/C 83/01 publiée au JO

¹²¹ Pt 1.1 de la Communication

¹²² Pt 1.2 de la Communication

¹²³ Pt 1.3 de la Communication

prêts aux entreprises et à encourager la poursuite des investissements dans un avenir moins pollué par le carbone ». A ce stade il est légitime de s'interroger sur l'absence de modification portant sur les aides d'Etat spécifiques à la construction navale. Certes, si les entreprises jouent un rôle important dans le secteur, la construction navale n'est pas épargnée par la crise. Faut-il comprendre cette non-intervention comme un alignement de traitement de la construction navale avec les autres industries ? Dans cette hypothèse, est-il justifié de prolonger cet encadrement qui pourtant tient compte et à juste titre des spécificités du marché de la construction navale ? Il est permis de se demander s'il y a une véritable volonté européenne pour une politique des chantiers navals.

En définitive, la spécificité du secteur de la construction navale, on l'a vu, classe cette dernière dans une catégorie à part des autres industries. Les aides d'Etat compatibles et autorisées ont nécessairement un impact sur le développement de l'activité. Les incidences du régime de l'encadrement sont encore difficiles à évaluer. Si la construction navale bénéficie d'un traitement différencié, elle n'en reste pas moins soumise à la réglementation européenne, sévère en matière de concurrence. Or, le marché de la construction navale est international et l'objectif de maintenir une concurrence intracommunautaire tel que voulu par la Commission est-il réellement compatible avec la nécessité des chantiers d'être compétitif au niveau mondial ? La concurrence intracommunautaire n'altère-t-elle pas la compétitivité des entreprises de construction navale ?

2. Deuxième partie : Régulations internationales des aides d'état et retour à la compétitivité internationale

Les règles européennes concernant les aides d'Etat à la construction navale sont le reflet d'une politique de concurrence propre à l'UE. En effet, cette organisation internationale unique instaure une politique de concurrence sévère. Il convient ainsi d'examiner les règles internationales régulant les aides d'Etat au niveau international afin de comprendre les instruments dont dispose l'UE pour défendre la construction navale européenne face à une concurrence féroce (Chapitre 1). Il s'agira ensuite de déterminer si les aides d'Etat à la construction navale constituent un moyen de défense commerciale à l'international (Chapitre II).

2.1. CHAPITRE 1 : REGULATIONS INTERNATIONALES DES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE

L'objet de ce présent chapitre porte sur les outils juridiques et politiques dont dispose l'UE en matière d'aides d'Etat à la construction navale au niveau de deux organisations internationales dont l'UE est membre : l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Section 1) pour comprendre ensuite l'action possible de celle-ci en cas de litige (Section 2).

2.1.1. Section 1 : Outils juridiques et politiques dont dispose l'UE au niveau international

Des instruments juridiques et politiques existent au niveau international dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cependant, ces instruments n'ont pas tous la même force contraignante, de même que certains sont spécifiques à la

construction navale tandis-que d'autres ont une portée plus générale. Ainsi l'OCDE fait des recommandations, des prévisions et procède à des études sur le secteur et les aides d'Etat qui peuvent s'y appliquer (I). Au sein de l'OMC, l'UE se voit accorder la possibilité de prendre des mesures multilatérales ou unilatérales (II).

2.1.1.1. Paragraphe 1 : Recommandations, prévisions et études sur les aides d'Etat à la construction navale de l'OCDE

L'Organisation intergouvernementale de coopération et de développement économique réunit 30 pays membres dont le socle commun est constitué des principes de la démocratie et de l'économie de marché. Fille de l'OECE, qui était une organisation purement européenne, l'OCDE a été créée en 1961 et ses objectifs, formulés à l'article 1 de la Convention de 1960, sont :

- La réalisation d'une plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi,
- La contribution à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non-membres, en voie de développement économique et à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire¹²⁴.

L'OCDE élabore des recommandations, des prévisions et réalise des études sur différents sujets touchant aux relations économiques entre les Etats afin d'aider ceux-ci¹²⁵ à affronter les évolutions nouvelles et les défis de l'avenir, incluant la construction navale.

Le GT6

La nécessité d'offrir un cadre international pour l'échange d'information et de donner une analyse des politiques économiques et des questions touchant à tous les aspects de la construction navale a ainsi poussé l'OCDE à mettre en place un Groupe de Travail du Conseil de l'OCDE sur la construction navale en 1966. Le GT6 essaie également d'élargir le dialogue avec des économies non membres dotées d'activités de construction navale d'une certaine importance.

¹²⁴ La Vie économique, Revue de politique économique 4-2005

¹²⁵ Membres de l'OCDE et non membres de l'OCDE

2.1.1.1.1. L'accord de l'OCDE sur la construction navale et le groupe de travail sur la construction navale

Les différents actes

L'Arrangement général révisé pour l'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale (AGR)¹²⁶ constitue une émanation de l'OCDE par laquelle les gouvernements participants ont confirmé en 1983 leur « *intention de poursuivre une politique d'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale* ». Ce « gentlemen's agreement » touche aux questions essentielles relatives, notamment, aux crédits à l'exportation subventionnés par les gouvernements, les subventions directes à l'industrie de la construction navale, les politiques fiscales discriminatoires, les aides spécifiques aux investissements, les subventions à la restructuration de l'industrie nationale de la construction navale ainsi que toutes les autres formes d'aide publique indirecte qui sont un obstacle aux conditions normales de la concurrence dans l'industrie de la construction navale.

Ainsi, concernant les crédits à l'exportation, les pays participants s'engagent à mettre tout en œuvre pour réduire l'aide que les « facilités officielles »¹²⁷ leur permettent d'apporter aux crédits à l'exportation. Une aide directe/indirecte ne pourra être accordée au secteur que dans le cas où des raisons « imprévues et impérieuses » justifient cette intervention. Enfin, un système d'information est mis en place par lequel les Etats s'engagent à rendre compte de toute changement apporté au système qui lui permet d'intervenir en faveur de la construction navale et, par conséquent, susceptible d'affecter la mise en œuvre de l'Arrangement. En outre, tout gouvernement participant peut adresser une demande motivée auprès de l'OCDE pour obtenir des informations sur une mesure d'aide applicable à la construction navale d'un pays et qu'il considère comme favorisant les chantiers navals de celui.

Cet arrangement est révisé tous les ans en vertu des dispositions du texte.

¹²⁶ Signées le 23 février 1983 – C(82)194/FINAL

¹²⁷ Telles que définies dans l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation, OCDE

Des Lignes d'orientation générales révisées pour les politiques gouvernementales dans l'industrie de la construction navale¹²⁸ ont également été adoptées à l'attention des gouvernements à la suite de la demande du Conseil de l'OCDE adressée au GT6 de « *poursuivre et [d'] intensifier ses efforts pour qu'un meilleur équilibre s'instaure sur le marché mondial de la construction navale, ce qui est un des principaux facteurs susceptibles de faciliter la réduction progressive des mesures d'aide à l'industrie de la construction navale* »¹²⁹.

L'Arrangement et les lignes directrices ne font qu'émettre des objectifs à tenir et poursuivre, pour résoudre les problèmes existants en matière de concurrence dans le domaine de la construction navale. Ils n'offrent pas de solutions pratiques qui permettraient un retour au fonctionnement normal et équilibré du marché. Les pays membres sont responsabilisés : « *les pays membres du Groupe de Travail sur la construction navale admettent les principes de la solidarité, de l'équité et de la responsabilité internationale qui impliquent que chaque pays constructeur prenne une part appropriée dans la solution des difficultés* »¹³⁰. Seulement, cette responsabilisation pâtit du fait que **leur observation n'a pas un caractère obligatoire**. En effet, les pays membres conservent le droit de prendre des mesures dans le secteur de la construction navale à condition cependant que soient respectés les accords internationaux, et plus spécialement dans le cadre de l'accord OCDE et que ces lignes soient prises en compte dans la mise en œuvre de ces mesures.

Les Accords contraignants

1. Un Accord sectoriel a été conclu sur les crédits à l'exportation pour les navires (ASCE) pour répondre à la nécessité de définir des règles communes applicables à l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, notamment en matière de taux d'intérêt et de durée des crédits. La dernière modification apportée à l'ASME en Octobre 2007 a été tacitement acceptée par les économies membres¹³¹. A l'instar de l'encadrement, l'ASME est applicable aux navires de plus de 100 tbc, aux

¹²⁸ Idem note 3

¹²⁹ C(82)194 (Final)

¹³⁰ C(83)27

¹³¹ Entrée en vigueur de l'ASCE tel que modifié le 8 octobre 2007

navires de type Hovercraft. En 2002, cet Accord a été annexé à l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Les conditions et procédures à suivre quant à l'octroi d'un crédit à l'exportation ont été déjà citées¹³².

La tâche la plus importante dont a dû se charger le GT6 a été l'élaboration d'un accord général sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes¹³³.

Les négociations multilatérales avaient été engagées en 1989 au sein de l'OCDE entre les principaux pays producteurs (UE, Japon, Corée du Sud, Norvège, Etats-Unis) et avait abouti à la conclusion de cet Accord par les membres de l'OCDE. Etaient visées certaines mesures d'aides à la construction navale, en particulier les aides à la commande des navires.

L'article 1 stipule très clairement que devront être éliminées « *toutes les mesures ou les pratiques existantes incompatibles avec les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes* ». Plus largement, tous les obstacles aux conditions normales de concurrence dans ce secteur doivent être supprimés sur ce fondement. Une procédure d'examen par un Groupe spécial est prévue en cas de différends¹³⁴, au terme de laquelle une décision définitive et ayant force obligatoire sera rendue. Aux fins du texte, il apparaît que les dispositions portent davantage sur le contrôle et la procédure de notification que sur des mesures concrètes.

Sept annexes complètent l'Accord ; l'annexe I énumère les mesures d'aides incompatibles lesquelles sont les subventions à l'exportation (A), les aides nationales directes et indirectes (B) ainsi que les réglementations et pratiques officielles (C). Le principe d'incompatibilité est cependant nuancé. Les dispositions spéciales relatives aux mesures d'aide à la restructuration (A), de réglementations et pratiques publiques (B) sont soumises à des conditions de notification selon l'annexe II. Les droits applicables pour prix préjudiciables sont détaillés dans l'annexe III.

¹³² Voir Partie I, Chapitre 1 Section 2

¹³³ Accord signé le 21.12.1994 disponible sur le site www.ocde.org

¹³⁴ Article 8 de l'Accord.

Ainsi des règles « plus » matérielles sont proposées par l'OCDE pour remédier à la situation d'alors. Le respect de ce système devrait permettre, à long terme, un redressement de l'activité par l'instauration d'une concurrence saine.

L'Accord comporte néanmoins de nombreuses lacunes, au moins d'un point de vue européen. En effet, comme le souligne la sénatrice Dieulangade, l'Accord « *n'est pas favorable à la construction européenne, dans la mesure où il tend à démanteler certaines aides directes, mais n'évoque pas certains mécanismes protectionnistes qui concernent surtout les principaux concurrents de l'UE* »¹³⁵.

Ainsi, dans les années 90 un soutien horizontal et vertical était apporté par le gouvernement japonais au secteur de la construction navale, notamment pour les activités de recherches et de développement. De plus, les groupes puissants détenant le marché disposaient d'un système national de crédit offrant des prêts à taux d'intérêt réduit pour la construction navale internationale¹³⁶. Par conséquent, les chantiers navals japonais bénéficiaient d'une demande des armateurs japonais quasi-exclusive, permettant au Japon de conserver sa position de premier constructeur européen sur le marché mondial de l'époque. Le cas de la Corée du Sud mérite d'être cité, lequel pays a réussi aux moyens de pratiques abusives à orienter la demande de navires neufs vers les chantiers coréens, excluant les concurrents UE. Par ailleurs, l'Accord n'interdit pas la totalité des mécanismes protectionnistes en vigueur aux USA. Le « Jones Act¹³⁷ » réserve en effet l'exploitation des transports entre ports américains aux navires construits aux Etats-Unis, exploités sous pavillon américain avec un équipage américain. L'exemption accordée aux US par l'accord au titre du Jones Act est limitée à 200.000 tbc par an seulement, des mesures étant prévues par l'OCDE en cas d'abus.

Enfin, il convient de noter que l'Accord ne concerne que les pays membres, des pays comme la Chine – dont la capacité de production était en plein développement – n'étant pas encadrés par conséquent.

¹³⁵ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'UE sur le régime communautaire des aides à la construction navale (n° E 936), par Madame Marie-Madeleine Dieulangard, membre du Sénat.

¹³⁶ Rapport d'information précité

¹³⁷ Du nom du sénateur Wesley Jones, qui l'a mis en place. L'Acte est en fait une section du Merchant Marine Act de 1920 modifié

La signature de l'Accord a été stimulée par les Etats-Unis, qui n'ont pourtant pas ratifié l'Accord dont l'entrée en vigueur était prévue en 2002. Les pays membres qui avaient, eux, ratifié l'Accord ont demandé l'ouverture de nouvelles négociations jugeant que, compte tenu de l'absence de prise de position des Etats-Unis, l'Accord n'entrerait jamais en vigueur. De 2002 à 2005, le Conseil a invité les Etats membres et non membres dotés de capacité de construction navale d'une certaine importance afin de relancer à nouveau les négociations suspendues. Un cap a donc été franchi puisque les Etats non membres invités ne faisaient pas seulement office d'observateurs, ils étaient participants au même titre que les Etats membres. Au regard des divergences opposant les participants, le président d'alors¹³⁸ a suspendu les négociations. Ce n'est que le 13 avril 2010 que les économies parties à la réunion ont décidé de reprendre les négociations (« accord de principe ») afin d'arriver à la conclusion d'un nouvel Accord multilatéral destiné à rétablir des conditions normales de concurrence dans la construction navale. Outre les membres de l'OCDE, la Croatie et la Roumanie¹³⁹, des délégations du Brésil, de la Chine, de la Fédération de Russie, du Tapei chinois et de l'Ukraine ont participé.

Force est de constater que l'OCDE n'a pas su trouvé un point d'entente pour la mise en place d'un accord sur les conditions de concurrence dans le secteur de la construction navale faisant l'unanimité jusqu'à aujourd'hui. Le GT6 met tout en œuvre pour accélérer les démarches préalables à la reprise des négociations. A ce stade, il est légitime de s'interroger sur les conséquences de cet échec vis-à-vis de l'UE, qui fait de plus en plus figure de « bonne élève solitaire ».

2.1.1.1.2. UE et OCDE dans le cadre des aides d'Etat à la construction navale

En premier lieu, il est pertinent de rappeler que le Conseil de l'UE a adopté en 1995 un règlement¹⁴⁰ destiné à appliquer les dispositions de l'Accord, soit éliminer les aides interdites. Le Conseil prévoyait une entrée en vigueur concomitante avec celle de l'Accord, dans l'intervalle duquel la septième directive devait continuer à

¹³⁸ L'Ambassadeur Jaggi (Suisse)

¹³⁹ Membres réguliers du GT6

¹⁴⁰ Règlement (CE) 3094/95

s'appliquer. Cette directive a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1998¹⁴¹ par la Commission européenne. Cette prorogation n'avait rien de surprenant, la Commission refusant de s'imposer des règles que ses principaux concurrents n'appliqueraient pas¹⁴². Elle a cependant précisé que l'entrée en vigueur de l'accord de l'OCDE était d'une importance vitale pour parvenir à normaliser le marché mondial de la construction navale, d'où le fait qu'elle l'avait ratifié et que la directive ne serait pas prorogée après le 31 décembre 1998.

Le Règlement 1540/98 concernant les aides à la construction navale a été appliqué du 1^{er} janvier 1999 jusqu'au 31 décembre 2003. Etaient prévue notamment la suppression des aides au fonctionnement liées au contrat à partir du 31 Décembre 2000, la révision des règles relatives à la fermeture d'installations (lesquelles installations resteront toutefois possibles sous couvert de nombreuses conditions) etc.

Ainsi, malgré l'échec de l'entrée en vigueur de l'Accord, l'UE a accru la sévérité de ses règles encadrant les aides d'Etat à la construction navale. Quelles en ont été les conséquences ?

La fin des aides à la commande a beaucoup affecté les chantiers navals en réduisant leur compétitivité. En effet, la suppression du mécanisme des aides à la commande a accru le différentiel de prix avec les chantiers asiatiques, obligeant certains clients – qui étaient encore prêts à payer plus cher pour s'approvisionner en Europe- à renoncer à faire des commandes au regard de l'écart de prix grandissant. Comme le souligne M. de Villiers¹⁴³, « *l'impact des subventions à la construction navale en Europe est sans doute difficile à évaluer avec précision, mais il est nettement perceptible* ».

En outre, la concurrence doit être comprise de manière globale, au sens où la suppression des subventions n'est réellement pertinente que dans la mesure où ces règles existent chez les concurrents étrangers ; les multiples rapports de la Commission sur la situation mondiale de la construction navale mettent en évidence que ce n'est pas le cas, en témoigne ainsi les pratiques non concurrentielles de la

¹⁴¹ La septième directive devait prendre fin le 31 décembre 1997

¹⁴² « *Il serait inopportun que l'Union européenne démantèle de manière unilatérale son dispositif actuel en matière d'aides* »

¹⁴³ Article « La construction navale dans le monde », du 15 décembre 2009, disponible sur le site autre-europe.org

Corée du Sud qui vend à pertes grâce aux aides d'Etat. Aussi n'est-il pas aisé pour l'UE de trouver un terrain d'entente avec des concurrents dont certains ne font quasiment rien pour adopter un comportement concurrentiel et loyal. Elle fait partie des plus actifs en ce qui a trait à la conclusion d'un nouvel Accord au sein de l'OCDE.

En définitive, l'OCDE dispose de peu d'instruments juridiques contraignants, et tant que les économies membres ne parviendront pas à un accord, l'Europe risque fort de continuer à faire face à des difficultés.

Il convient désormais de déterminer ce qui existe dans le cadre de l'OMC, dont il faut rappeler que l'objectif central est de faciliter la libéralisation des échanges et de lutter contre les freins étatiques au commerce non justifiés.

2.1.1.2. Paragraphe 2 : Les instruments juridiques consacrés ou autorisés par l'OMC relatifs aux aides d'Etat

Les règles régissant le commerce entre les pays sont régies par l'OMC, au cœur duquel se trouvent les Accords de l'OMC. (ci-après ASMC). L'OMC propose deux types d'instruments juridiques pour limiter les effets néfastes de subventions versées par des pouvoirs publics étrangers à des entreprises incluant les chantiers navals. En premier lieu, des mesures c'est-à-dire les règles au regard desquelles une subvention peut être accordée ou non à un Etat membre de l'OMC (A). En second lieu, des mesures unilatérales de rétorsion sont autorisées par l'OMC (B).

2.1.1.2.1. Mesures multilatérales de l'OMC, organe de régulation

La question des « subventions » est encadrée par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires¹⁴⁴, qui traite de deux problématiques distinctes mais corrélatives : les disciplines multilatérales qui régissent l'octroi de subventions d'une part, et d'autre part, le recours à des mesures compensatoires en vue de neutraliser le dommage causé par des importations subventionnées (mais a priori on s'en fout ici).

Une subvention est définie¹⁴⁵ comme tel lorsqu'elle réunit les trois éléments fondamentaux suivants: il doit s'agir d'une contribution financière (i) des pouvoirs

¹⁴⁴ Entrée en vigueur en 1994

¹⁴⁵ ASMC, art. 1(1)

publics ou de tout organisme public (ii) du ressort territorial d'un Membre (iii). De cette définition se déduit le fait que toute contribution financière peut être réputée comme une subvention lorsqu'elle emporte une perte de ressources qui aurait dû être versée au budget de l'Etat, la notion d'Etat devant être comprise au sens large. Elle peut prendre différentes formes décrites par l'Accord (dons, prêts, participation au capital social, garanties de prêt, incitations fiscales, fourniture de biens ou de services, et achat de biens). Par ailleurs, elle doit conférer un avantage au receveur : cette notion n'est pas définie en fonction des différents types de mesures mais éventuellement au regard de l'« avantage commercial »¹⁴⁶, l'ASMC ne donnant que quelques orientations partielles. Par exemple, a été considéré comme constituant un avantage le mécanisme financier instauré par la Corée du Sud dans le cadre de la construction navale qui donnait aux exportateurs « accès à une banque qui dispose d'énormes quantités de fonds publics et d'une garantie de l'Etat illimitée [et permettait] de promouvoir les exportations et [de] faire fi des principes de marché lorsque cela est nécessaire pour soutenir la compétitivité à l'exportation des branches de production coréennes clés »¹⁴⁷.

Enfin, la spécificité de la mesure est appréciée à quatre niveaux¹⁴⁸ : la spécificité de l'entreprise (subvention ciblée en faveur d'une entreprise ou de plusieurs entreprises particulières ; la spécificité au niveau de la branche de production (par exemple la construction navale) ; la spécificité régionale ; les subventions prohibées.

Les catégories de subventions

Soucieux de lutter en priorité contre les distorsions les plus graves aux échanges internationaux, l'ASMC distingue deux grandes catégories de subventions¹⁴⁹ : celles qui sont prohibées et celles qui peuvent faire l'objet d'une action. Sont prohibées les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation¹⁵⁰ ainsi que celles qui sont subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. La liste de ces subventions est réduite. A contrario, les subventions

¹⁴⁶ ASMC, art. 14

¹⁴⁷ WT/DS273/R Page F1: Résumés analytiques de la déclaration orale des Communautés européennes du 25 Juin 2004 concernant la KEXIM, banque coréenne d'import export

¹⁴⁸ ASMC, art. 2

¹⁴⁹ ASMC, art. 3, 5 et 6

¹⁵⁰ Annexe de l'ASMC comportant une liste détaillée de ces subventions

pouvant donner lieu à une action, comme par exemple les subventions à la production, ne sont pas prohibées.

Les subventions pouvant être contestées au cas où elles engendreraient des effets défavorables à l'encontre des intérêts d'autres signataires. L'ASMC en détermine trois, non cumulatifs. Premièrement, l'importation de produits subventionnés à une branche de production établie sur le territoire d'un Etat membre peut causer un dommage à ce dernier, qui peut porter plainte ; deuxièmement, un préjudice grave résultant habituellement d'effets défavorables sur le marché du Membre qui accorde la subvention ou sur le marché d'un pays tiers ; enfin, aucun Membre ne devrait annuler ou compromettre des avantages résultant directement ou indirectement de l'ASMC. Les Membres ont la possibilité de contester la subvention remplissant les critères ci-dessus définis au moyen des voies de recours multilatérales¹⁵¹ ; la difficulté principale à laquelle est confronté le Membre requérant est de démontrer les effets défavorables de la subvention au cœur du débat.

Une fois la procédure aboutie (durée 15-20 mois en moyenne) et lorsque les effets défavorables ont été constatés, il appartient au Membre concerné de prendre des mesures appropriées pour éliminer la procédure ou de la retirer.

Les Etats ont cependant la possibilité d'agir de manière plus directe au moyen de mesures unilatérales de rétorsion. L'OMC autorise ainsi tout Etat à prendre des mesures sous forme de droits compensateurs dans le cadre de l'Accord OMC, qui a par ailleurs autorisé l'UE à utiliser deux mécanismes se rapprochant desdites mesures.

2.1.1.2.2. Les mesures unilatérales de rétorsion

Les mesures compensatoires

La Partie V de l'ASMC impose des droits compensateurs, sous forme de douane. L'application d'une mesure compensatoire est à cette fin encadrée par certaines prescriptions de fond et de forme telles qu'énoncées aux articles 10 et suivants de l'ASMC. Tout d'abord, un Membre doit prouver l'existence d'importations subventionnées ayant causé un dommage à la branche de production nationale –

¹⁵¹ La création de cette procédure représente un progrès considérable au regard de ce qui existait auparavant dans le système du Gatt.
Master II "Droit Maritime et des Transports " *Année Universitaire 2009-2010*

conformément aux dispositions de la Partie I de l'ASMC- avant d'imposer des mesures compensatoires. La Partie V accorde une importance particulière à la détermination du lien de causalité et autorise explicitement le cumul des effets défavorables de subventions aux importations accordées par différents Membres lorsque les critères spécifiés sont remplis. D'un point de vue procédural, les articles précités encadrent de manière assez stricte la procédure et le déroulement de l'enquête, la réunion des éléments de preuve, les consultations obligatoires avec les autres Membres concernés, le calcul du montant de la subvention en terme d'avantage conféré au bénéficiaire, la détermination de l'existence d'un dommage, la définition de la branche de production nationale, les mesures provisoires envisageables durant l'enquête, ainsi que l'imposition et le recouvrement de droits compensateurs¹⁵². La transparence dans le déroulement de la procédure est l'objectif à atteindre, afin, en particulier, de permettre des débats aux parties concernées de défendre leurs intérêts et d'obtenir des réponses adéquates des autorités chargées de l'enquête.

Lorsque la subvention, objet de la procédure, est de minimis¹⁵³ ou que le dommage ou le volume des importations subventionnées (effectives ou potentielles) est négligeable, l'enquête sera immédiatement clôturée. Notons que l'enquête ne peut être prolongée au-delà d'un an, sauf circonstances exceptionnelles. Au-delà de 18 mois, elle sera clôturée quoiqu'il arrive. Au cas où la subvention n'est pas retirée en raison du refus du Membre concerné, ce dernier ne pourra se prévaloir d'aucun droit compensateur, sur un produit importé, dépassant le montant de la subvention dont l'existence aura été constatée¹⁵⁴. Au surplus, lorsqu'un droit compensateur est imposé en ce qui concerne un produit x, ce droit sera perçu sans discrimination sur les importations dudit produit, de quelque source qu'elles proviennent, dont il aura été constaté qu'elles sont subventionnées et qu'elles causent un dommage¹⁵⁵.

¹⁵² *Aides d'Etat et compétitivité des entreprises communautaires*, Habib Kaziz

¹⁵³ ASMC, art. 11.9 : le montant d'une subvention de minimis est inférieur à 1% ad valorem.

¹⁵⁴ ASMC, art. 11.11

¹⁵⁵ Idem 52 à propos de l'art. 15 de l'ASMC

En définitive, la rigueur de la procédure s'explique surtout par la volonté de l'OMC de promouvoir le plus possible un règlement à l'amiable ou, du moins, une imposition (de droits non discriminatoires) proportionnée au préjudice subi.

L'ASMC laisse cependant une marge de manœuvre à ses Membres qui ont la volonté de régler à l'amiable le différend qui les oppose à un autre Membre sans pour autant passer par le cadre fixé par l'Accord en matière de mesures unilatérales.

Le mécanisme de défense temporaire de l'UE

En 2002, l'UE a ainsi mis en place un mécanisme de défense temporaire (MDT) dans le domaine de la construction navale¹⁵⁶ afin de soutenir l'industrie de la construction navale qui était soumise à une concurrence déloyale du fait de subventions accordées par le gouvernement coréen. Le MDT autorisait « *un soutien correspondant à 6 % de la valeur contractuelle avant aide peut être autorisé pour permettre effectivement aux chantiers communautaires de contrer la concurrence déloyale de la Corée* »¹⁵⁷ pour les navires porte-conteneurs, les transporteurs de produits chimiques et les pétroliers¹⁵⁸. Le MDT devait expirer en 2005. Les circonstances de l'adoption de ce mécanisme seront étudiées plus loin.

En substance, sa mise en œuvre appelait deux interrogations juridiques : en premier lieu, il s'agissait de savoir si le MDT n'allait pas à l'encontre des dispositions de l'article 32.1 de l'Accord en vertu desquelles « *il ne pourra être pris aucune mesure particulière contre une subvention accordée par un autre Membre, si ce n'est conformément aux dispositions du GATT de 1994, tel qu'il est interprété par le présent accord* ». Aussi la « conception et la structure » de la mesure en question ne devait pas constituer une forme de contre-subvention mais devait avoir pour objectif la réduction, voire l'élimination des avantages concurrentiels que peut rechercher un autre Membre par le biais de subventions »¹⁵⁹ pour, à terme, dissuader la pratique de subventionnement en cause ou créer une incitation à y mettre fin. Le Groupe Spécial avait conclu à cet égard que « *un élément de ce genre serait que la*

¹⁵⁶ Règlement CE 1177/2002 du 27 juin 2002 concernant un mécanisme de défense temporaire en faveur de la construction navale

¹⁵⁷ Considérant 6 du Règlement CE 1177/2002

¹⁵⁸ Art. 1 a, b, c d du Règlement CE 1177/2002

¹⁵⁹ Habib Kaziz

contre-subvention soit financée par un transfert de ressources financières entre le producteur/l'exportateur étranger et le concurrent national »¹⁶⁰ ; le prélèvement se superposerait aux droits compensateurs auxquels les produits subventionnés seraient assujettis par ailleurs. Or, le MDT ne constituait pas une telle « contre-subvention » dans la mesure où l'UE avait la volonté d'établir un fondement juridique à l'octroi d'aides au fonctionnement¹⁶¹ à la construction navale de ses Etats membres à chaque fois que les chantiers navals coréens offraient des prix moins élevés du fait de subventions illégales.

Les dispositions de l'article 23 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (MARD) de l'OMC soulevait une seconde problématique : en effet, cet article stipule que « *lorsque les Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'entraves à la réalisation d'un objectif desdits accords, ils auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord* ». Conformément à cet article, la question de la compétence du MARD était pertinemment soulevée par l'UE : certes, le MDT visait à « obtenir réparation », non pas en suspendant des concessions ou des obligations souscrites dans le cadre de l'OMC, mais en soutenant ses chantiers par le biais de mesures d'aide communautaires face à la concurrence déloyale coréenne.

Le Groupe Spécial a ainsi autorisé le MDT en l'entourant de conditions strictes, notamment en rappelant que ce mécanisme ne devait s'appliquer qu'aux contrats signés pendant une période définie par l'engagement et par la clôture ou la suspension d'une procédure de règlement des différends de l'OMC contre la Corée. La superposition de ces deux mécanismes de règlement d'un différend opposant l'UE à la Corée du Sud témoigne de la volonté de l'UE de mener une stratégie destinée à faire face aux pratiques déloyales de la Corée de la construction navale¹⁶².

¹⁶⁰ Voir notamment le rapport rendu, le 16 janvier 2003, par l'Organe d'appel dans l'affaire *Etats-Unis –Loi sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention (dite Amendement Byrd)*, (WT/DS243)

¹⁶¹ L'octroi de ces aides étant interdit depuis le 31 Janvier 2000.

¹⁶² Etude de cas au paragraphe 2 de la section 2

Ainsi, l'UE comme tout Membre de l'OMC dispose d'une marge de manœuvre pour prendre des mesures unilatérales hors du cadre de l'OMC, qui devront néanmoins respecter les critères précités. Encore faut-il que ces mesures puissent être mises en application et atteignent le but recherché¹⁶³.

La clause d'alignement¹⁶⁴ mérite d'être citée en tant que mécanisme communautaire permettant d'octroyer une aide sur fonds budgétaires par les Etats membres confrontés à un concurrent subventionné par un Etat tiers. Ce système a été créé par l'UE en 1996 et a fait l'objet d'une réforme dans le cadre de l'Encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation en 2006. Cependant, aucune application n'en a été faite et la Commission elle-même y est réticente¹⁶⁵. En outre, la question de la compatibilité de ce mécanisme avec les exigences de l'OMC se pose.

La marge de manœuvre dont bénéficie l'UE en tant que Membre de l'OMC est cependant limitée: les mesures unilatérales telles que le MDT, de par leurs caractéristiques et compte tenu de leur nature, ne permettent pas de lutter contre les mesures qui restreignent l'accès aux marchés des pays tiers. Le recours à l'Organisme de règlement des différends (ORD) et les procédures de conciliation et sanction qu'il instaure s'avèrent indispensables. Par ailleurs, les mesures unilatérales peuvent être contestées devant l'ORD.

2.1.2. Section 2 : UE et contentieux international relatif aux aides à la construction navale

Souvent décrit comme la « clé de voûte » du système de l'OMC, le règlement des différends est fondé sur le respect d'un certain nombre de règles claires (Paragraphe 1). Les différends soumis devant l'organe de règlement résultent souvent de promesses non tenues. Un différend relatif aux subventions coréennes à la construction navale a ainsi fait l'objet d'un recours devant l'OMC (Paragraphe 2).

¹⁶³ La mise en œuvre du MDT sera abordée dans la section 2.

¹⁶⁴ Dite aussi « matching clause » Communication de la Commission « Encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche et au développement », JOCE, C45, 17 février 1996

¹⁶⁵ Par 2.2.3.1 des *Aides d'Etat et compétitivité des entreprises communautaires* » Habib Kaziz (précité)

2.1.2.1. Paragraphe 1 : Procédure judiciaire devant l'OMC

L'Acte final comporte en annexe le règlement des différends¹⁶⁶, intitulé « mémorandum d'accord de règlement des différends » (A). La question de la force obligatoire de la décision rendue, ainsi que celle relative à son effectivité se pose dès lors (B).

2.1.2.1.1. Le mécanisme de règlement des différends relatifs aux aides d'Etat à la construction navale

L'article premier du mémorandum fixe le champ et le mode d'application en stipulant dans son paragraphe 1 que « *les règles et procédures du présent mémorandum d'accord s'appliqueront aux différends soumis en vertu des dispositions relatives aux consultations et au règlement des différends des accords énumérés à l'Appendice 1 du présent mémorandum d'accord (dénommés dans le présent mémorandum d'accord les « accords visés »). Les règles et procédures du présent mémorandum d'accord s'appliqueront aussi aux consultations et au règlement des différends entre les Membres concernant leurs droits et obligations au titre des dispositions de l'Accord instituant l'[OMC] et du mémorandum d'accord considérés isolément ou conjointement avec tout autre accord visé* ».

L'accord relatif aux subventions et mesures compensatoires comporte ainsi des dispositions prévoyant que, en cas de différend entre Membres, « *si aucune solution mutuellement convenue n'est intervenue dans un délai 30 jours à compter de la demande de consultations, tout Membre partie à ces consultations pourra porter la question devant l' [ORD] en vue de l'établissement immédiat d'un groupe spécial, à moins que l'ORD ne décide par consensus de ne pas établir de groupe spécial* »¹⁶⁷. Quelque soit l'objet du litige – produits, services, propriété intellectuelle, aéronefs civils, marchés publics, secteur laitier ou viande bovine etc. -, la procédure de règlement est identique¹⁶⁸ et peut être présentée de façon schématique comme suit.

¹⁶⁶ Annexe 2 Mémorandum d'accord sur le règlement des différends

¹⁶⁷ ASMC, art. 4.2

¹⁶⁸ A condition qu'aucune disposition règles et procédures spéciales ou additionnelles n'existent dans l'Accord visé.

Mesures	Etapes en jours
Consultations, bons offices, conciliation ou médiations du Directeur Général de l'OMC	60
En cas d'échec des consultations : établissement d'un groupe spécial ou panel	30
Remise du rapport du groupe spécial	180-270
Adoption du rapport du groupe spécial	60
En cas d'appel :	
examen en appel	60
adoption du rapport d'appel	90
Qu'il y ait appel ou non: mise en œuvre des recommandations	Délai raisonnable
A défaut d'application des recommandations	
Demande de rétorsion	30
Autorisation de rétorsion	30
Arbitrage final	60
Durée totale minimum de la procédure	425
Durée totale maximum de la procédure	670

Source OMC¹⁶⁹

Les opérateurs particuliers (entreprises) sont le plus à même d'intervenir au moment des consultations bilatérales puisque cette phase de la procédure est essentielle dans l'établissement des faits.

Il est à noter que toute règle ou procédure spéciale contenue dans l'ASMC qui présente des différences avec les règles et procédures du présent mémorandum sont, en vertu de l'article 1.2 du MARD, prédominantes.

Force est de constater que l'ASMC ne présente pas de différences substantielles¹⁷⁰. Les effets des décisions prises par l'ORD doivent être abordés.

¹⁶⁹ Tableau accessible sur le site <http://www.etudes.cciip.fr/omc>

¹⁷⁰ ASMC, art. 4.2 à 4.12, 6.6, 7.2 à 7.10, 8.5, note 35, 24.4, 24.7

2.1.2.1.2. Force juridique et effectivité des décisions rendues par l'ORD

Deux types de décisions sont rendus : les recommandations, à caractère obligatoire et les suggestions, à caractère facultatif. Un Membre ayant fait l'objet d'un recours et d'une décision se doit de réparer sa faute sans tarder, sans quoi une compensation pourra être exigée en cas de persistance de sa part à violer l'accord concerné, ou une punition pourra lui être infligée.

La procédure des règlements vise à rétablir des rapports concurrentiels sains entre Membres. Il ne s'agit pas en revanche de remédier aux pertes subies du fait de la perte d'opportunité commerciale, ainsi qu'il l'a été démontré¹⁷¹. Cela explique le fait que les recommandations n'ont pas d'effet rétroactif même si le Mémorandum d'accord autorise que le remboursement des mesures compensatoires fasse l'objet de suggestions du groupe spécial ou de l'OA¹⁷². En outre, le fait que n'existe pas de sanction prévue en cas de non respect des recommandations dessert la mise en œuvre de ces dernières. Un autre argument a trait au statut de l'organe de règlement des différends qui, somme toute, ne peut être considéré comme une juridiction en raison justement de l'absence de force exécutoire des décisions qu'il rend. A titre de comparaison, il convient de rappeler le caractère obligatoire des jugements rendus par la CJCE et par le TPICE. L'article 228 du traité permet, il est vrai, de poursuivre devant les juridictions communautaire tout Etat membre qui ne se conformerait pas auxdits jugements.

Finalement, la non invocabilité des règles de l'OMC dans les ordres juridiques internes exclut de facto le recours des personnes privées. Or, certains opérateurs privés constituent le noyau central de l'activité économique et leur exclusion pourrait apparaître préjudiciable eu égard aux violations dont ils peuvent être victimes.

Cependant, le nombre de recours des Membres devant l'ORD témoigne d'une confiance en ce mécanisme. L'UE n'a pas fait exception à la règle : les subventions accordées par la Corée du Sud à la construction navale ont fait l'objet d'un recours.

¹⁷¹ Voir Section 2 paragraphe 1

¹⁷² ASMC art 19 (1)

Une étude de ce cas permettra de mettre en perspective les instruments et moyens juridiques dont dispose un Membre comme l'UE face à une concurrence manifestement déloyale.

2.1.2.2. Paragraphe 2 : Etude de cas : le règlement du différend opposant l'UE à la Corée du Sud en matière de subventions en faveur de la construction navale

Le traitement des subventions étatiques à la construction navale diffère de celui légiféré par l'UE. L'appréhension de l'effectivité du système de l'OMC en la matière nécessite d'examiner le traitement du litige qui a opposé l'UE à la Corée du Sud (A) pour s'apercevoir que l'UE et l'OMC ont une conception différente de la notion de concurrence (B).

2.1.2.2.1. Chronologie d'une affaire de subventions dans la construction navale

Un rappel du contexte économique est nécessaire en tant que préalable au différend qui a opposé l'UE à la Corée du Sud¹⁷³.

Les circonstances de l'affaire

En 1999, la Corée du Sud arrive à la tête du classement dans le marché mondial de la construction navale en moins de dix années. La multiplication de sa capacité de production par trois en faisant fi de la demande a porté ses fruits, au détriment de ses concurrents (surcapacité et prix destructeurs). La crise affectant le marché n'atteint la Corée qu'en 1997 mais son carnet de commandes ainsi que le soutien financier étatique du gouvernement lui permet de traverser presque sans encombre cette période. Les chantiers navals qui se sont lourdement endettés et qui ont été déclarés en faillite ne sont pas fermés mais libérés de leurs dettes par la Corée du Sud, sans aucune restriction de capacité en contrepartie¹⁷⁴. En outre, la dévaluation de la monnaie sud-coréenne a créé un avantage concurrentiel indéniable. A l'inverse, depuis les années 90, l'UE a mené une politique drastique de réduction des aides accordées aux chantiers navals de sorte que l'attraction des bas prix pratiqués par la

¹⁷³ Pays Membre de l'OMC depuis 1995 et admis à l'OCDE en 1996

¹⁷⁴ Article *La construction navale* M. Gyorffi 09/2006 FR 4.8.3 disponible sur le site

Corée du Sud a enrichi son carnet de commandes, lui apportant de nouvelles places sur le marché mondial. Les prix ont quelque peu remonté à la suite du boom des commandes de 2000 mais la crise de 2001¹⁷⁵ a de nouveau entraîné une chute des prix, sans faire mention de l'impact du 9/11 sur la croisière.

Dans un premier temps, la Commission a tenté de négocier avec la Corée du Sud avec l'aide de l'OCDE en menant une enquête sur les subsides dans le cadre du règlement communautaire sur les barrières commerciales¹⁷⁶, ce qui a permis de mettre en évidence l'octroi de subsides considérables par la Corée du Sud à ses chantiers par le biais de programmes intérieurs et de programmes d'exportation, ce qui est contraire aux dispositions de l'ASMC. Les négociations se sont soldées par un échec, incitant la Commission à émettre un rapport en mai 2001¹⁷⁷ dans lequel étaient pointées du doigt les pratiques déloyales coréennes dans le secteur de la construction navale. Un autre rapport a ensuite été produit suite à la plainte déposée dans le cadre du règlement communautaire sur les barrières commerciales (TBR) par le Comité des associations de constructeurs navals de l'UE (CESA) pour obtenir l'élimination des pratiques précitées de la Corée du Sud en faveur de ses chantiers et qui nuisaient aux ventes européennes de navires commerciaux¹⁷⁸. Le 17 juin 2002, la Corée du Sud alors en plein litige commercial avec l'UE annonçait son intention d'octroyer 170 millions de dollars au développement de nouvelles technologies pour une période de dix, et ce malgré la pression internationale en vue d'une réduction de capacité. La stratégie établie sur 10 ans vise à étendre la dominance de la Corée du Sud dans le secteur (passer de 30% des parts du marché en 2001 à 40% en 2010) en ciblant la construction de navires sophistiqués et rentables (passer de 13% en 2001 à plus de 35% en 2010). Des négociations sont entreprises avec plusieurs sociétés néerlandaises, réputées excellentes dans les domaines suivants : la navigation, l'équipement de haute technologie et la consultance. Sans faire mention des autres

¹⁷⁵ Crise touchant majoritairement les segments du vrac liquide et des conteneurs

¹⁷⁶ CE 3286/94 du Conseil du 22 décembre 1994

¹⁷⁷ COM/2001/0219 final : Quatrième Rapport de la Commission au Conseil sur la situation de la construction navale dans le monde : ce rapport démontrait que des aides de 2,6 millions d'euros avait notamment été alloués respectivement en faveur de Daewon et Sambo, deux chantiers navals coréens.

¹⁷⁸ Ce rapport a mis en lumière les subventions fournies aux chantiers navals par la Banque d'import-export de Corée, KEXIM, sous ses différentes formes.

Etats membres de l'Europe de l'Est¹⁷⁹ susceptibles d'investir en Corée du Sud, il devient évident que le but est d'augmenter le volume de ses ventes en UE.

Consultations

L'UE a demandé l'ouverture des consultations avec la Corée le 21 octobre 2002 compte tenu de certaines mesures établissant des subventions en faveur de la construction de navires de commerce destinés au commerce international, y compris : vraquiers, porte conteneurs, pétroliers, transporteurs de produits et de produits chimiques, transporteurs de GNL/GPL, transbordeurs à passagers et navires rouliers.

Ces mesures étaient de trois types :

- *subventions à la restructuration d'entreprises sous des formes interdites (annulations et allègements de dettes, bonifications d'intérêts, conversion de dettes en prise de participation) par le biais de banques détenues et contrôlées par l'Etat ;*
- *programme d'imposition spéciale des apports en nature et d'imposition spéciale des cessions d'actifs prévu par la Loi sur le contrôle des régimes fiscaux spéciaux ;*
- *prêts avant expédition et garanties de restitution des paiements anticipés accordés par la KEXIM détenue par l'Etat à tous les chantiers navals coréens.*

Ces mesures étaient, selon elle, incompatibles avec l'ASMC, en particulier avec les dispositions suivantes : articles 1^{er}, 2, 3.1, 5a) et c), 6.3 et 6.5.

Le 12 juin 2003, une nouvelle demande était présentée par l'UE devant l'OMC : l'établissement d'un groupe spécial, demande qui n'a pas immédiatement été satisfaite par l'ORD¹⁸⁰.

Procédure de groupe spécial et procédure d'appel

La mise en place du groupe spécial n'est arrivée à terme que le 21 Juillet 2003. Dans son rapport¹⁸¹, distribué au Membres le 7 mars 2005, le groupe spécial a conclu que les articles 3.1 a) et 3.2 de l'ASMC n'avaient pas été respectés en raison de la nature de certains prêts avant expédition et garanties de restitution accordées par

¹⁷⁹ Telle la République Tchèque, qui présente alors de nombreux avantages pour les investisseurs étrangers dont une main-d'œuvre bon marché, des exonérations fiscales sur 10 ans

¹⁸⁰ Le 24 juin 2003, l'ORD a reporté l'établissement de ce groupe.

¹⁸¹ Rapport du Groupe spécial Corée- Mesures affectant le commerce des navires de commerce (WT/DS273/R)

KEXIM qui constituaient des subventions prohibées au titre des articles ci-dessus mentionnés. Les critères permettant de définir une subvention prohibée étaient remplis : les APRG et PSL individuels constituaient des contributions financières par des organismes publics et étaient subordonnés aux résultats à l'exportation. En outre, les taux d'intérêt appliqués étaient inférieurs à ceux que les bénéficiaires auraient pu obtenir sur le marché. En vertu de l'article 4.7 de l'ASMC, qui stipule que « *s'il est constaté que la mesure en question est une subvention prohibée, le groupe spécial recommandera que le Membre qui accorde la subvention la retire sans retard* », le groupe spécial a recommandé à la Corée du Sud de retirer la subvention dans un délai de 90 jours.

En revanche, les autres mesures critiquées par les CE n'ont pas été qualifiées de subventions prohibées. En ce qui concerne tout d'abord les restructurations d'entreprises, le groupe spécial soutient que les CE n'ont pas démontré que les restructurations comportaient une subvention. Si les critères de « contributions financières » apportées par des « organismes publics » ont bien été identifiés¹⁸², il n'était pas établi que cette contribution résultait du choix et de la volonté gouvernementale ni que l'intérêt de restructurer plutôt que de liquider était incompatible avec des considérations commerciales. Une évaluation du régime juridique de KEXIM était pertinente pour savoir si les mesures appliquées par les biais de cette banque s'appuyaient sur ce régime en tant que tel ; les pratiques de KEXIM ont révélé qu'elles étaient indépendantes du régime qui ne prescrivait pas l'octroi de subvention à l'exportation. Par conséquent, il ne pouvait faire l'objet de recommandation au titre des dispositions 3.1 et 3.2 de l'ASMC.

Le préjudice grave allégué par les CE n'a pas été retenu: le groupe spécial avait limité son appréciation au regard des cas de financement par KEXIM constituant des subventions prohibées à l'exportation et qui comportaient le financement d'un type de navire visé par l'allégation (transporteur de GNL, les porte-conteneurs, transporteurs de produits/produits chimiques). Les CE n'ont pas établi le lien de

¹⁸² Art. 1.1 a) de l'ASMC

causalité entre les *transactions subventionnées* et l'*empêchement global des hausses/ à la dépression globale des niveaux de prix mondiaux pour ces navires*¹⁸³ .

Le rapport du groupe spécial a été adopté le 11 Avril 2005.

Mise en œuvre du rapport adopté

La Corée du Sud devait, conformément aux conclusions de ce rapport, retirer les subventions APRG et PSL individuelles dans le délai de 90 jours. Cependant, la Corée a fait valoir que les prêts et garanties avaient été remboursés ou étaient arrivés à expiration et qu'elle n'avait, par conséquent, aucune mesure à prendre pour respecter les recommandations de l'ORD. Elle était, selon elle, en conformité avec les règles de l'OMC.

Quelles leçons en tirer ?

2.1.2.2.2. UE-OMC : des conceptions de la libre concurrence divergentes

Les tentatives de la Commission européenne d'imposer à la Corée du Sud des règles de concurrence égalitaires répondaient à l'une des principales missions de la première : faire prévaloir des conditions des conditions de concurrence mondiales égales pour tous. Or, il semble que cet objectif n'ait pas été atteint en utilisant pour intermédiaire l'OMC¹⁸⁴. Cependant, la décision de l'OMC met en évidence une approche clairement différente de celle de la Commission.

En effet, concernant tout d'abord les subventions à l'exportation, il apparaît que certains régimes tels que pratiqués par la KEXIM qui permettent d'offrir des conditions en dessous du marché ne sont pas remis en cause. Or, ladite banque est « renflouée » par le gouvernement coréen sans que cela soit retenu contre la Corée. Il ressort de ces deux éléments que « *le fait qu'il y ait un coût pour le gouvernement ne signifie pas qu'il y ait juridiquement une aide. Il faudrait pour cela que le régime utilisé ait été conçu au départ pour apporter une subvention* »¹⁸⁵. Une analyse au cas par cas, transaction par transaction, permettrait ainsi de déterminer l'existence d'une

¹⁸³ Résumé du différend DS273 disponible sur le site www.wto.org

¹⁸⁴ Le député européen Yannick Vaugrenard n'hésite pas à parler d'« échec » de la Commission dans son article *La Commission européenne serait-elle plus dure contre l'Europe que ne l'est l'OMC vis-à-vis du reste du monde*, La Revue Maritime N° 473, Août 2005

¹⁸⁵ Ibid 54

subvention à l'exportation mais cela rendrait le recours à l'OMC quasiment impossible.

En ce qui concerne les subventions liées aux restructurations, l'OMC écarte toute considération économique en considérant uniquement que le fait qu'il y ait des pertes systématiques n'était pas suffisant pour établir l'existence d'une volonté ou d'un régime juridique /gouvernemental destiné à couvrir ces pertes.

La Commission européenne a compétence pour connaître des pratiques restrictives sur « *le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci* ». Si un marché de dimension internationale ou mondiale est affectée par une telle pratique, il semble donc logique que la Commission se tourne vers une la compétence d'une autorité internationale.

L'*échec* de la Commission n'a pourtant pas affecté le traitement qu'elle impose au secteur de la construction navale en matière d'aide d'Etat. Elle reconnaît bel et bien la nécessité vitale –pour les entreprises et les emplois- de mettre en place des règles équivalentes au niveau mondial. Or, le cadre international ne permet pas, pour l'instant, d'instaurer ce système. Certains, dont le député européen Yannick Vaugrenard, n'hésitent pas à critiquer la rigueur de la Commission et, plus largement de l'UE, en affirmant que celle-ci crée une distorsion en faveur des pays qui n'appartiennent pas à l'Europe. En d'autres termes, l'UE desservirait la compétitivité des entreprises de construction navale en leur infligeant des règles de concurrence plus contraignantes. Les Etats hors Europe font profit du laxisme international pour, notamment, mettre en place des régimes d'aides publiques au profit d'entreprises de construction navale. Cette course à la compétitivité mène certains à violer leurs propres engagements contraignants.

Nous avons tenté de démontrer les instruments juridiques internationaux à la disposition de l'UE en matière de subventions à la construction navale, leur effectivité et la souplesse du dispositif de l'OMC en faveur des Etats. L'UE devrait utiliser de manière plus offensive ces instruments tout en surveillant plus efficacement les interventions des Etats tiers qui affectent sensiblement les conditions de concurrence sur le marché ouvert de la construction navale.

L'UE est ainsi partagée entre une sévérité accrue de par le contrôle qu'elle exerce et un laxisme encore existant au niveau international. Se pose dès lors la question de savoir si les aides d'Etat constituent l'instrument approprié pour renforcer la compétitivité du secteur.

2.2. CHAPITRE 2 : AIDES D'ETAT, CONCURRENCE ET COMPETITIVITE DE LA CONSTRUCTION NAVALE

L'objet de ce dernier chapitre porte sur le difficile équilibre entre l'octroi d'aides d'Etat, le maintien d'une concurrence saine et la compétitivité du secteur. La compréhension des règles juridiques et des intérêts économiques est au cœur du sujet ; la politique de la concurrence et la politique industrielle de la construction ne sont pas nécessairement incompatibles (Section 1). Encore faut-il en faire un bon usage pour assurer l'avenir du secteur (Section 2).

2.2.1. Section 1 : Politique de la concurrence et politique industrielle de la construction navale

La politique industrielle désigne l'ensemble de mesures prises par un gouvernement pour améliorer la compétitivité globale et sectorielle des entreprises industrielles de son pays. Les armes d'une telle politique sont constituées par la définition d'objectifs prioritaires, de spécialisation et de technologies stratégiques, par des incitations dont aides d'Etat ou subventions (1). La politique de concurrence vise, quant à elle, à mettre en œuvre des moyens adéquats pour instaurer l'efficience du marché (2).

2.2.1.1. Paragraphe 1 : Aides d'Etat et stratégie de politique industrielle des acteurs internationaux

Les stratégies des concurrents internationaux (A) témoignent des limites des aides d'Etat et de la nécessité pour l'UE d'établir des stratégies différentes (B).

2.2.1.1.1. Les différentes stratégies adoptées par les concurrents internationaux

Ainsi qu'il l'a été précédemment souligné, l'Europe a développé en l'espace de trente ans une stratégie basée sur la spécialisation ou la construction dans les secteurs de niche. Cette spécialisation s'est accompagnée d'une haute valeur ajoutée.

D'un point de vue global, la stratégie européenne pour développer le secteur peut se résumer ainsi: être compétitive sur deux segments de production particuliers (spécialisation/division) ; utiliser partiellement la sous-traitance dans des pays où les prix sont moins élevés pour la construction de navires standards. Par conséquent, la stratégie européenne repose plus sur la spécialisation et l'innovation que sur la recherche d'une stratégie de bon marché. Cependant, certaines entreprises tentent également d'adapter le coût de leur structure afin de rester compétitives dans la construction de navires moins spécialisés, plus standards.

Les concurrents les plus importants sont le Japon, la Corée du Sud et la Chine. Une courte analyse de leur stratégie est intéressante.

Le Japon conserve sa position de leader dans la construction de navires moins spécialisés (bulk tanker). La stratégie japonaise se distingue depuis toujours en concentrant ses efforts sur le processus de production à bas prix. Le pays investit continuellement pour améliorer l'efficacité du système. Par exemple, Tsuneshi a planifié d'investir environ 24,8 milliards de yens (164 millions d'euros) tous les deux ans dans ses installations intra et hors Japon. Il faut noter cependant que le secteur japonais de la construction naval évolue dans un cercle plus large incluant d'autres secteurs pour maximiser l'efficacité des projets. Enfin, un autre moyen de poursuivre sa stratégie de bas prix est de recourir aux services de sous-traitance des pays émergents, comme les Philippines. La crise a cependant affecté cette stratégie, poussant le Japon à élargir son activité à d'autres segments de production, tel celui de l'offshore. Par exemple Imabari a commencé à construire des méthaniers.

La Corée du Sud poursuit une stratégie assez différente de l'Europe en concentrant ses efforts sur la production à bas prix d'une part et, d'autre part, en cherchant à se diversifier en innovant. Compte tenu de leur taille et de l'importance de leur structure, les entreprises de construction navale coréennes peuvent se diversifier plus facilement et disposent des capitaux propres pour acquérir des nouvelles des parts dans de nouveaux segments du marché de la construction navale (en témoigne le rachat de STX détenu alors par Aker Yards) et pour adapter leur offre à la demande volatile grâce à la technologie. Enfin, il est pertinent de souligner

les concentrations d'entreprises en raison de l'augmentation du coût de la main-d'oeuvre.

La stratégie chinoise présente plusieurs similarités avec celle de la Corée du Sud pour ce qui a trait à la diversification notamment par le biais de l'investissement dans la recherche et l'innovation. La Chine commence à « lever la barre un peu plus haut » mais elle est encore loin d'atteindre le niveau européen et coréen dans les segments spécialisés. Notons également que la Chine peut encore mettre à profit le coût de sa main-d'œuvre, toujours très bas.

Fin 2009, la Chine a accédé à la place de premier constructeur mondial¹⁸⁶ tandis que la Corée occupe désormais le 2^{ème} rang. Le Japon conserve sa troisième place.

Malgré des divergences récurrentes, force est de constater la propension des Etats à investir dans la recherche et le développement de l'industrie de la construction navale au moyen, sans aucun doute, de nombreuses aides d'Etat mais également d'investissements privés, de *joint venture* et d'autres moyens de financement.

Au regard de ces illustrations, l'octroi d'aides ciblées peut être avantageux mais l'industrie de la construction navale est un secteur qui ne « vit » pas des aides d'Etat.

2.2.1.1.2. Limites des aides d'Etat communautaires et adoption de stratégies différentes

Au-delà des aides d'Etat et de la réduction des capacités de production et des effectifs, les chantiers navals européens adoptent des stratégies différentes pour surmonter les difficultés auxquelles ils font face. Le recours à la sous-traitance, le rassemblement des forces à travers des organismes tels que le groupement européen d'intérêt économique Euroyards et l'innovation en matière de modes de financement permettent de soutenir l'activité sans le recours aux aides d'Etat.

Le recours accru à la sous-traitance

La sous-traitance de marché est une notion juridique définie par la Commission dans une Communication en date du 18 décembre 1978¹⁸⁷ : *une entreprise, le*

¹⁸⁶ Mesuré en tonneaux de jauge brute (tb)

¹⁸⁷ JO C 1 du 3.1.1979

« donneur d'ordre », charge, suivant ses directives, une autre entreprise, le « sous-traitant », de la fabrication de produits, de la prestation de services ou de l'exécution de travaux qui sont destinés à être fournis au donneur d'ordre ou exécutés pour son compte ».

Les besoins de l'industrie de la construction navale en sous-traitance se décomposent en deux catégories : capacité et spécialité. La première catégorie dépend très fortement de la conjoncture. Si la conjoncture est favorable, ce besoin sera plus fort pour face à la demande. En revanche, le besoin de sous-traitance de spécialité illustre une stratégie de plus long terme de l'entreprise lorsque le « donneur d'ordre » estime ne pas avoir les équipements et compétences nécessaires pour accomplir un travail de « spécialité ».

Les entreprises de construction navale utilisent la sous-traitance comme mode d'organisation depuis longtemps. En 2003, un tiers de leur production en provenait¹⁸⁸ et les besoins étaient presque équivalents en spécialité et en capacité. Depuis, la sous-traitance de capacité a fortement diminué en raison de la conjoncture actuelle. La sous-traitance de spécialité dans le secteur a trait notamment à la fabrication de coques ou de plaques métalliques qui ne sont pas disponibles directement dans le marché. La Pologne, la Roumanie, l'Ukraine, la Turquie ou la Chine sous-traitent pour le compte de nombreux chantiers navals européens. De façon schématique, les chantiers s'adressent à ces entreprises dotées de compétences dont le coût de la main-d'œuvre est notablement inférieur pour la construction de coques, lesquelles sont ensuite remorquées jusqu'au chantier naval pour les armer. Notons que le « donneur d'ordre » conserve ainsi la maîtrise d'œuvre de l'ouvrage.

La sous-traitance présente à plusieurs égards de nombreux avantages alliant ainsi de faibles coûts de production à des industries innovantes et productives. Il n'en demeure pas moins que celle-ci peut créer des distorsions de concurrence entre les chantiers navals, de même que la délocalisation des services engendre une baisse de travail dans les pays occidentaux.

¹⁸⁸ Pierre Montagnier, La sous-traitance industrielle, un repli plus net que celui de l'activité, Sessi Le 4 Pages de statistiques industrielles, N° 209 –Août 2005

Le regroupement des intérêts

Les entreprises de construction navale recherchent de plus en plus à réunir leurs intérêts au sein d'organismes ou d'association pour une meilleure cohésion de leurs efforts. Les alliances entre groupes sont également un moyen de renforcer leur position sur le marché.

Le groupement d'intérêt économique Euroyards, créé en 1992 réunit aujourd'hui les plus gros chantiers navals européens : DAMEN Shipyards Group (Pays-Bas), SpA Fincantieri (Italie), GmbH Meyer Werft (Allemagne), SL Navantia (Espagne) STX Europe Thyssenkrupp marine systems AG (Allemagne). Il a pour vocation en premier lieu de favoriser et protéger ses partenaires devant les instances internationales qui élaborent et mettent en œuvre des politiques du secteur. D'autre part, ce groupement vise à promouvoir les actions en matière de recherche et développement et à harmoniser les « spécifications techniques » et le regroupement des commandes auprès des sous-traitants et des fournisseurs européens dans le cadre des différents programmes européens.

La pratique de la sous-traitance s'accompagne de la création d'alliances entre les grands groupes, tel le norvégien Akar Yards et les Chantiers de l'Atlantique. Il est opportun de croire à l'avènement d'une plus grande collaboration entre les chantiers de l'Est et de l'Ouest pour permettre au vieux continent de rester compétitif dans le secteur de la construction navale.

Ainsi, aux aides d'Etat peuvent, sinon se substituer, du moins se superposer des stratégies économiques et politiques. La spécialisation sur des segments de production reste cependant l'atout majeur de la construction navale européenne et des initiatives sont prises.

2.2.1.2. Paragraphe 2 : Une politique de concurrence proactive pour un secteur compétitif

La Commission aborde les problèmes liés à la concurrence au moyen de mesures politiques (A). La concurrence devient un instrument de compétitivité (B).

2.2.1.2.1. Réponses de l'UE aux défis de la construction navale : des programmes ad hoc

Des initiatives communautaires ont été prises pour assurer l'avenir de l'industrie de la construction et de la réparation navale. La première est concomitante à l'entrée en vigueur de l'encadrement communautaire des aides à la construction navale et constitue une stratégie sectorielle à long terme fondée sur la compétitivité par excellence. Le projet InterSHIP constitue un exemple de la mise en œuvre de cette stratégie dans le cadre des investissements dans la RDI dans le secteur.

LeaderSHIP 2015

Le LeaderSHIP 2015¹⁸⁹ est une stratégie développée par l'UE à la suite des « turbulences économiques postérieures aux attentats du 9/11 » pour donner une réponse coordonnée aux nouveaux défis concurrentiels de la construction navale européenne et renforcer la compétitivité du secteur sur le marché mondial. Le leaderSHIP identifie huit domaines cruciaux pour la compétitivité du secteur :

-Des règles de jeu égales dans la construction navale mondiale : la Commission a ainsi approuvé les recommandations du groupe Leadership portant en premier lieu sur la poursuite de la politique actuelle de l'UE, en second lieu sur la mise en œuvre des règles de l'OMC applicables à la construction navale et enfin sur la poursuite des négociations d'un accord sur la construction navale au niveau de l'OCDE. *

-L'amélioration de l'investissement dans la recherche, le développement et l'innovation dans l'industrie de la construction navale. Le groupe souligne que l'encadrement des aides d'Etat pour la recherche et le développement a été efficace pour assurer les règles de concurrence de l'UE mais la spécificité du secteur n'a pas suffisamment été prise en compte, les aides à la RDI n'étant pas adéquates aux besoins. A cet égard, la Commission supporte la recommandation du groupe concernant la nécessité de créer des plateformes technologiques.

-Le développement et le financement du secteur : Si des organismes de financement et de crédits internationaux, tels que la COFACE (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur) en France, peuvent fournir des prêts pour

¹⁸⁹ COM (2003) 717 : *Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales-La compétitivité par l'excellence* »

les contrats à l'exportation, aucun instrument de financement adapté n'existe. Le groupe spécial recommande notamment que la Banque européenne d'investissement soutienne le financement des navires pendant la période précédant la livraison également, eu égard au « désintéressement » de nombreuses banques vis-à-vis du secteur. Un fonds de garantie au niveau européen serait adapté.

-La sécurité et l'environnement : la législation existant en la matière doit être strictement appliquée et des efforts doivent être faits pour sa promotion à l'international. Un meilleur suivi des navires (inspections) et la mise en place d'un groupe d'expert pour assister la Commission et l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM).

-Une approche européenne des besoins de la construction navale de défense.

-La protection des droits de propriété intellectuelle : sont prescrites et approuvées les recommandations portant notamment sur l'exploitation maximum des instruments juridiques existants afin de protéger l'industrie du piratage et des violations de DPI, et la mise en place d'une procédure renforçant les règles internationales existantes en matière de brevet.

-La formation et l'éducation des travailleurs : ce pôle est particulièrement important dans la continuité du secteur et le groupe de LeaderSHIP y fait figurer la nécessité d'élaborer des programmes de formation de gestion spécifique pour s'adapter à la nouvelle organisation de l'industrie (entreprises/sous-traitants). L'accent est également mis sur le dialogue social sectoriel, un comité de dialogue social sectoriel ayant déjà été mis en place. Enfin, le groupe recommande l'institutionnalisation de centres d'excellence pour la mise en œuvre de ces objectifs basés sur le transfert de connaissances, la diffusion de bonnes pratiques et la reconnaissance de qualifications dans toute l'Europe.

-Construire une structure industrielle stable : l'inaction dans le secteur n'est pas la solution, à l'instar du protectionnisme. L'UE doit développer une approche cohérente avec ses objectifs de politique industrielle. La collaboration des Etats membres est impérative pour assurer la continuité de l'activité d'ici quelques années. Les aides à

la fermeture doivent être minutieusement examinées afin de rentrer dans le cadre de l'approche proactive de l'aide à la consolidation.

De 2003 à 2008, la stratégie a porté ses fruits, l'activité européenne a connu une croissance plus rapide qu'ailleurs. La création de la plate-forme WATERBORNE TP en 2004 qui inaugure un forum qui rassemble les associations européennes des entreprises de chaque secteur – les armateurs, les réparateurs, les équipementiers –, les acteurs politiques, les instituts de recherche, les universités et les syndicats, a permis de mieux définir les stratégies à adopter en matière de RDI. Le processus de collaboration avec la BaEI est en marche mais n'a pas encore abouti à un projet concret. La Commission a décidé de réorienter ses objectifs en 2009¹⁹⁰, parmi lesquels le renforcement des instruments juridiques à l'innovation et une « construction navale plus verte ».

Le projet InterSHIP¹⁹¹

Le programme cadre de la Commission intitulé « Transport de surface » a mis en place un projet visant plus spécifiquement les investissements en RDI dans la construction navale qui regroupe six partenaires représentant les plus gros chantiers navals Européens¹⁹². Un des objectifs est de réduire de 25 à 30% le coût de développement et de fabrication comme le délai de mise en œuvre (20 à 30%). Deux problèmes majeurs sont soulevés : l'estimation du coût et la productivité par simulation. Les difficultés viennent notamment du fait que « *dans la construction navale, une part significative des activités d'innovation est intégrée dans le processus de conception et de production lui-même, tandis que dans de nombreuses autres industries, les activités RDI sont réalisées avant que la production en série ne commence* »¹⁹³. Le projet et les méthodes efficaces de valorisation dès la conception devraient réduire les coûts en développant les méthodes et outils adéquats. Deuxièmement, une « *production optimale consiste à réaliser de manière adéquate la division du navire en sous-éléments, la répartition de la fabrication de ces*

¹⁹⁰ Le 11 Septembre 2009 à Brehmerhaven en Allemagne

¹⁹¹ *Integrated Collaborative Design and Production of Cruise Vessels Passenger Ship and RoPax*

¹⁹² Alstom Chantiers de l'Atlantique, ENVC (Portugal), FNCI(Italie), FSG (Allemagne), IZAR (Espane), Jos.L.Meyer (Allemagne), MASA Yards (Finlande)

¹⁹³ Editorial, Janvier 2005, *La construction navale enfin reconnue industrie innovante en Europe ?* Francis Vallat

structures dans les différents ateliers et le choix de paramètres de production pour chacun de ses ateliers »¹⁹⁴, laquelle implique une réorganisation fonctionnelle des chantiers¹⁹⁵.

Ces programmes n'ont pas un caractère contraignant au sens où ils ne constituent pas des textes juridiques, mais ils illustrent la volonté industrielle et politique de l'UE de soutenir le secteur pour le rendre plus compétitif. Les aides d'Etat à la construction navale constituent une option à court terme mais n'apportent pas de réelle solution sur le long terme. Elles devraient dès lors être utilisées comme des instruments de coordination des politiques économiques au soutien de la construction navale.

Ces initiatives –tant juridiques qu'industrielles et politiques- s'inscrivent dans une démarche globale entamée en mars 2000 avec la signature du traité de Lisbonne.

2.2.1.2.2. La concurrence, instrument de compétitivité

La stratégie dite « de Lisbonne » a été lancée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. L'objectif final est alors de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » et de parvenir au plein emploi en 2010. Cette stratégie repose sur trois « piliers » : un pilier économique, un pilier social et un pilier environnemental.

Objet de plusieurs réformes, cette stratégie établit de nombreux objectifs, généraux et spécifiques. Il convient de relever l'accent mis sur les investissements dans la connaissance et l'innovation, la libéralisation du potentiel des entreprises, le renforcement de l'adaptabilité des marchés du travail et une nouvelle politique énergétique pour l'Europe. Que faut-il en retenir ? Tout d'abord, les objectifs de concurrence et de compétitivité ne sont pas incompatibles : « *une concurrence forte contribue incontestablement à la compétitivité ainsi qu'à la croissance de l'UE* », comme l'a constaté la Commission¹⁹⁶. La politique de concurrence constitue un complément et un élément de renforcement de la politique industrielle menée

¹⁹⁴ InterSHIP

¹⁹⁵ Trois blocs : une distribution des blocs dans les ateliers, une gestion de surface dans les halls d'assemblage, une gestion du flux dans les lignes de production

¹⁹⁶ Communication de la Commission, du 20 avril 2004, Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive » [COM(2004) 293 final

notamment en matière de construction navale. Elle devient dès lors un instrument majeur pour atteindre les objectifs de cette politique. Dès lors qu'elle est effective, la concurrence devient un instrument fondamental de croissance de la productivité et de compétitivité. La réglementation en matière d'aide d'Etat ne doit pas être comprise comme un frein au développement de la productivité et de la compétitivité des entreprises mais au contraire comme un moyen d'assurer un environnement économique stable. Le but est d'éliminer progressivement les aides d'Etat susceptibles de restreindre la concurrence tout en permettant aux Etats d'adopter et de mettre en œuvre des mesures horizontales destinées à promouvoir les objectifs de Lisbonne. Les entreprises performantes en termes de prix, de qualité, de choix et d'innovation seront récompensées de la sorte.

Une approche plus économique des aides d'Etat devrait permettre aux entreprises de construction navale de mieux cibler leurs besoins tout en exigeant d'elles une adaptation structurelle continue. L'aide doit être ainsi l'instrument le plus approprié, ce qui implique la mise en balance des intérêts d'une part, et d'autre part des autres instruments à disposition. Elle doit avoir un effet d'incitation et, enfin, elle doit être proportionnée au problème auquel on s'attaque.

Enfin, pour rester compétitives, les entreprises du secteur doivent être en permanence à la pointe de l'innovation, la notion d'innovation technologique subventionnable devrait être élargie à celle de l'innovation opérationnelle. Cela implique une volonté au niveau national également. En effet, comment expliquer le fait que certains Etats membres n'aident pas la construction navale en terme d'investissements technologiques alors que d'autres le font ?

La construction navale ne peut pas être envisagée comme une autre industrie car elle génère un flux d'activités énormes et répond à une demande bien spécifique : celle des armateurs, qui illustre des besoins en fonction d'une croissance cyclique. Les investissements devant être réalisés nécessitent de prendre en compte les enjeux du futur tels que l'environnement et l'écologie, ainsi que la sécurité. Car la construction navale constitue le maillon d'une chaîne non négligeable pour l'avenir : le transport.

2.2.2. Section 2 : D'une meilleure utilisation des aides d'Etat pour la construction navale du futur

L'UE dispose des instruments nécessaires pour avancer : des règles de concurrence stricte, des aides d'Etat limitées mais a priori appropriées, une connaissance et un savoir-faire inégalé jusqu'à aujourd'hui dans la construction navale de haute technologie et, finalement, des programmes d'action stratégique dont la mise en œuvre ne fait que commencer. Aussi serait-il temps de mettre à profit ces instruments pour se différencier davantage au nom d'une construction navale « plus verte » et sécurisé (Paragraphe 1). Les questions environnementales/écologiques et de la sécurité ne peuvent être négligées au titre de considérations commerciales actuelles. En effet, la problématique du transport du futur doit être posée, au regard notamment de l'épuisement potentiel des ressources énergétiques auquel nous pouvons faire face (II).

2.2.2.1. Paragraphe 1 : Compétitivité et soutien aux enjeux environnementaux et de la sécurité

Les besoins futurs d'un transport maritime sûr et respectueux de l'environnement ne sont pas remplis, du fait notamment de la vétusté de certains navires actuels. Par conséquent, un renouvellement de la flotte européenne (par exemple, 25% des ferries européens ont plus de trente ans d'âge¹⁹⁷, entre eux ont plus de trente ans) rendrait celle-ci plus respectueuse de l'environnement et plus sûre. Or, l'objectif communautaire de mieux prendre en considération l'environnement et la sécurité n'est pas nouveau. Une réglementation européenne existe, de même qu'un encadrement des aides d'Etat à l'environnement (1). La notion d' « éco-conception » apporte une solution conciliant les enjeux économiques et environnementaux (2).

¹⁹⁷ Source : Magazine en ligne Entreprises et Industrie, 30 septembre 2009, site www.europa.com

2.2.2.1.1. Législation européenne et encadrement communautaire des aides d'Etat à l'environnement

Le traité instituant la Communautés européennes détermine les bases de la politique européenne en son article 174 (article 130R version consolidée de Maastricht) en établissant des mesures correctives liées à des problèmes environnementaux précis mais aussi des mesures plus transversales ou intégrées dans d'autres domaines politiques. Il n'est pas question de résumer ici le droit positif communautaire en matière d'environnement, mais d'envisager les instruments intégrés dans la politique industrielle et de transport maritime.

Nous retiendrons deux stratégies établies par la Commission dans le cadre communautaire : l'une est relative à la stratégie de réduction des émissions des navires de mer, l'autre a trait à la sécurité maritime. Concernant la première tout d'abord, l'UE a défini les objectifs, actions et recommandations dans le cadre de la stratégie intitulée « Une stratégie de l'UE pour réduire les émissions atmosphériques des navires de mer » et comprenant une Communication de la Commission¹⁹⁸ et une directive en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins¹⁹⁹. Les émissions de polluants atmosphériques, des gaz à effet de serre et des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (dioxyde de soufre, oxyde d'azote) nécessitent un renforcement du contrôle et des émissions et un plafonnement de celles-ci. Concernant la seconde stratégie, une directive du 5 novembre 2002 a pour objectif l'amélioration de la *mise en œuvre de la législation communautaire régissant la sécurité maritime, la protection du milieu marin et les conditions de vie et de travail à bord des navires*²⁰⁰. Les entreprises ont la possibilité d'investir davantage pour notamment s'adapter aux futures normes communautaires et financer des études environnementales grâce aux lignes directrices sur l'encadrement des aides d'Etat pour la protection de l'environnement.

Au niveau international, la protection de l'environnement a fait l'objet de nombreuses conventions internationales adoptées par l'Organisation Maritime

¹⁹⁸ [COM(2002) 595 final Volume I – Non publié au JO

¹⁹⁹ Directive 2005/33/CE du 6 juillet 2005, modifiant la directive 1999/32/CE - JO L 191 du 22 juillet 2005

²⁰⁰ Directive 2002/84/CE portant modification des directives relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution par les navires, JO L 324 du 29 novembre 2002, p 53-58, art 1^{er}

International (OMI) (sécurité des navires et prévention de la pollution) et des dispositifs de lutte contre le pétrole ont été intégrés dans la législation de l'OCDE ainsi que dans celle de nombreux pays non Membres.

La problématique d'une plus grande prise en compte de l'environnement dans le secteur du transport maritime devrait trouver sa source dans la conception des navires mêmes. L'éco-conception semble être la réponse la plus appropriée à intégrer dans la phase de construction. En outre, la plupart des pays membres de l'OCDE considèrent l'éco-conception comme une source potentielle d'avantages concurrentiels dans le secteur en forte croissance des biens et des services²⁰¹.

2.2.2.1.2. L'éco-conception, avenir de la construction navale

L'éco-conception consiste à intégrer l'environnement dès la phase de conception des produits, biens ou services. Prise globalement, l'éco-conception prend en compte la réduction de l'impact environnemental des navires sur l'ensemble de leur cycle de vie : matière pour construction, assemblage sur chantier, exploitation des navires, maintenance, démantèlement, fin de vie.

Le projet des industriels français baptisé « Sustainable Ship Design »²⁰² (SSD) constitue un bon exemple de la démarche éco-conception. Initié par NEOPOLIA, réseau de 90 entreprises industrielles, ce projet coûte 300 000 euros et est mené notamment par des industriels des Pays de la Loire, STX France, DCNS, les chantiers Baudet, Saint-Nazaire Marine, la société de classification Bureau Veritas. Le SSD a vu le jour sous la forme d'un logiciel capable de déterminer l'impact du navire sur l'environnement, qu'il s'agisse d'une frégate, d'un voilier de charge, d'un navire à passager ou d'un paquebot de croisière. NEOPOLIA explique que l'intérêt stratégique et concurrentiel de ce projet se situe dans la mise en commun de données entre les entreprises d'une même filière. A terme, ce projet devrait permettre aux navires d'être conformes aux dernières normes et réglementations visant à protéger l'environnement d'une part et, d'autre part, à concevoir des navires plus économiques.

²⁰¹ Source site www.ocde.org

²⁰² Projet piloté par le cabinet Stirling Design International

En France, les navires de pêche sont, pour la plupart, énergivores et dangereux pour leurs équipages. En effet, la moyenne d'âge d'un navire de pêche français est de 24 ans, donc des bateaux de plus de trente ans sont encore en activité. Le bilan énergétique est accablant : un chalutier français consomme entre 2 et 3 tonnes de gasoil pour ramener une tonne de poisson. Selon les professionnels du secteur (concepteurs, constructeurs, armateurs ou marins), la réglementation européenne très stricte en matière de quota de pêche a considérablement freiné le renouvellement des flottes. Par conséquent, l'attractivité de la construction neuve a chuté tandis que la flotte d'occasion vieillissante a pris de la valeur. L'impact sur la construction navale de bateau de pêche est plus que significatif d'un point de vue conception tout d'abord. Le marché a vu apparaître des bateaux « boîtes à chaussures » (selon l'acronyme utilisé par les professionnels du secteur), c'est-à-dire conçu avec des espaces comprimés et un profil court consommant beaucoup d'énergie et offrant peu d'espace aux marins. Le renouvellement de la flotte nécessiterait peut être une aide d'Etat en faveur de l'éco-conception pour les navires de pêche afin de renforcer la compétitivité du secteur de la construction navale mais également de la pêche. Les professionnels de la pêche exigent une atténuation de la réglementation européenne sur les quotas de pêche, mais cela est un autre débat. Quoiqu'il en soit, le projet SSD constituerait l'outil adéquat pour développer la filière de l'éco conception dans le secteur de la pêche.

En définitive, la construction navale est au cœur ou à l'origine de nombreux enjeux. Innover dans la conception pour rendre les navires plus écologiques et plus performants, accroître la compétitivité de l'industrie de la construction navale sont les préalables impératifs à une alternative à la route non négligeable.

2.2.2.2. Paragraphe 2 : Quel avenir pour la construction navale ?

Le transport maritime est le transport le moins consommateur d'énergie. Il transporte deux fois moins que le transport ferroviaire et jusqu'à dix fois moins que le transport routier. En outre, les énergies du future devraient faire l'objet de

recherches car le pétrole ne suffira peut être plus. La construction navale en Europe n'est pas en voie de disparition (1) ; la question des aides d'Etat n'est pas nécessairement sans fin (2).

2.2.2.2.1. Le développement du transport maritime assure la pérennité du secteur

La stratégie du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018²⁰³ définit les orientations majeures du secteur du transport maritime qui représente 80% du commerce international. L'Europe détient 41% de la flotte mondiale. Le développement de cette voie de transport devrait doubler d'ici 2018. Cinq points clés sont identifiés. Nous en retiendront deux : un transport de qualité et une Europe à la pointe de la recherche et de l'innovation dans le domaine maritime au niveau mondial.

Concernant l'objectif d'un transport maritime de qualité, la réduction des gaz à effet de serre provenant du transport maritime et, notamment, le démantèlement des navires illustrent la volonté européenne d'envisager globalement le transport maritime, en ne limitant pas son champ d'action à l'exploitation de ce mode de transport.

L'importance de l'innovation et de la recherche est rappelée par la Commission qui stipule que « *la compétitivité des secteurs touchant à la sphère maritime en Europe, et leur aptitude à relever les défis auxquels ils sont confrontés en ce qui concerne l'environnement, l'énergie, la sécurité et le facteur humain, sont influencés dans une large mesure par les efforts de recherche et d'innovation, qu'il convient de continuer à encourager* »²⁰⁴ dans la conception de nouveaux modèles de navires et d'équipement pour un transport plus sûr et plus propre, ainsi que dans les technologies pour assurer une efficacité maximale de la chaîne de transport, les outils d'inspection et de contrôle et les systèmes de télécommunication avancés. Force est de constater l'accent mis sur la phase de conception et de construction navale (nouveau en matière de conception, de structures avancées, de matériaux, de solutions de propulsion moins polluantes et de solutions à haut rendement

²⁰³ COM (2009) 008 final du 21 janvier 2009 : Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018

²⁰⁴ Ibid note 213, 7 : L'Europe devrait être à la pointe de la recherche et de l'innovation dans le domaine maritime au niveau mondial

énergétique). Les mesures préconisées pour maintenir cet « avantage concurrentiel » sont axées sur la protection du savoir-faire et des connaissances et de la propriété intellectuelle.

Les orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime²⁰⁵ ciblent également les mesures à prendre pour renforcer la compétitivité du transport maritime parmi lesquelles les investissements à réaliser au moyen d'aide pour améliorer les équipements à bord et promouvoir l'utilisation de navires fiables et non polluants.

Le transport maritime du futur n'est pas exempt d'aides et les objectifs de compétitivité sont conciliables avec ceux de la construction navale, l'un et l'autre secteur formant les maillons d'une longue et même chaîne. Le transport maritime européen, qu'il soit de passagers ou les marchandises, ne peut plus faire fi des recommandations et réglementations européennes.

De nombreux projets financés en partie au moyen de subventions européennes illustrent l'intérêt économique sous-jacent au développement d'un transport maritime vert. Le projet de développer des autoroutes de la mer en est un.

Les autoroutes de la mer constituent un défi important au regard de l'environnement, mais aussi du transport routier. Le concept innovant est fondé sur un transfert de fret de la route au transport maritime, pour réduire l'encombrement des axes routiers et limiter l'impact du transport de fret sur l'environnement. A l'initiative de l'UE, un projet « Marco Polo II » de 2009 sélectionné 22 projets pour un budget de 66,3 millions d'euros. Des aides d'Etat compatibles avec les règles de concurrence pourront être allouées. La France et l'Espagne ont présenté plusieurs projets approuvés par la Commission qui a accordé l'octroi des aides par ces deux Etats. Outre les problèmes d'infrastructures, la mise en place d'autoroutes de la mer nécessiterait de multiples investissements pour construire des navires colossaux spécifiques pour que ce nouveau moyen de transport soit économiquement viable.

L'architecte naval Gilles Vaton est le concepteur initial du « BGV » (bateau grande vitesse) destiné à révolutionner le transport maritime de fret et de passagers.

²⁰⁵ JO C 205 du 05 juillet 1997

Ainsi, le BGV devrait être capable de transporter passagers et voitures à une vitesse proche de 90km. Le modèle cargo pourra transporter plus de 250 camions et naviguer à environs 70km sur des distances de 2500 à 6000 km par n'importe quel temps.

La conception et la construction navale sont donc inextricablement liées. Elles doivent être en mesure de répondre à une demande ciblée. L'Europe et les Etats membres sauront-ils apporter les réponses appropriées pour soutenir la croissance et la compétitivité de l'industrie et de la science, deux secteurs complémentaires ? Nous avons vu que les aides d'Etat ne sont pas la seule solution. Enfin, les Etats membres de l'UE accordent peu d'aides d'Etat à la construction navale.

2.2.2.2.2. Vers un assouplissement du régime des aides d'Etat à la construction navale ?

Au niveau international, les réglementations et politiques existantes se sont révélées insuffisantes pour contrôler, et surtout limiter les subventions ou aides octroyées par les Etats à leurs industries de construction navale. L'OMC défend la libre concurrence et uniquement la concurrence, sans tenir compte des spécificités du secteur.

Si aucune convention ne voit le jour, ou si les Membres de l'OCDE ne parviennent pas à rédiger l'Accord à la construction navale, il y a fort à parier que les pratiques déloyales de la part des concurrents étrangers ne seront pas supprimées. Pourtant, une évolution de la volonté politique de ces Etats concurrents peut être envisagée, l'adhésion progressive aux organisations internationales en fournit une preuve. Des accords bilatéraux ou de libre échange entre les Etats peuvent être une voie à explorer pour arriver à un accord général. Pour exemple, l'UE a engagé des négociations pour un accord de libre-échange avec la Corée du Sud en 2007²⁰⁶. Ces négociations ont non seulement porté sur les mécanismes de défense commerciale, à savoir les règles antitrust, les concentrations et les subventions, ainsi que sur la transparence de la législation nationale et des mécanismes de règlement des différends. De même, en 2006, l'UE et la Chine entamait un « dialogue » pour

²⁰⁶ Free Trade Agreement

arriver à la conclusion éventuelle d'un accord de partenariat et de coopération sur la construction navale (Partnership & Cooperation Agreement) mais n'a pas encore abouti en raison, notamment, d'un changement au niveau ministériel en Chine et de la crise, ces négociations ont été suspendues.

Au niveau communautaire, les règles de concurrence strictes ont pour objet la réalisation du marché intérieur. L'Europe est une organisation unique dont l'accomplissement nécessite un fonctionnement bien spécifique. L'octroi d'aide, pourtant fondamental, est ainsi fortement légiféré.

Cependant, face à la nécessité de prendre des mesures pour sauver de nombreuses entreprises en raison de la crise, l'Union européenne a su adapter ses règles de concurrence en les assouplissant. Il s'agit d'une adaptation temporaire mais qui révèle une réelle volonté de la part de l'UE de soutenir ses Membres.

La problématique des aides d'Etat, de leur justification économique et/ou juridique est fondamentale au niveau national. En effet, à l'origine, un Etat qui a la volonté d'aider un secteur peut choisir de lui accorder une aide nationale. L'internationalisation du commerce a contraint les Etats à réguler et limiter l'attribution de ces aides, soit en considération de nouvelles réglementations internes, soit en raison d'engagements pris au niveau international. Un Etat membre de l'UE souhaitant octroyer une aide à ses chantiers navals est nécessairement soumis à l'autorité de la Commission et, plus largement, de l'Union Européenne, celle-ci étant elle-même membre de nombreuses organisations internationales. (allant jusqu'à intégrer des normes ou des textes internationaux dans le TCE).

La politique communautaire de concurrence a construit le marché intérieur : elle doit aussi défendre sa compétitivité face à l'extérieur. Les aides d'Etat permettent, dans une certaine mesure, de renforcer cette compétitivité dès lors que celle-ci sont ciblées et n'affectent pas la concurrence. Il appartient à chaque Etat membre, et à l'Europe, de soutenir cette industrie, vitale pour l'économie de nombreux de ses membres, et porteur d'avenir.

Conclusion :

Le débat entre concurrence intracommunautaire et compétitivité internationale à travers la problématique des aides d'Etat à la construction navale mériterait de plus amples développements.

Cependant, de nombreuses conclusions ont pu être tirées du contraste existant entre le strict contrôle exercé par l'Union Européenne et celui des organisations internationales en la matière.

Il nous est à présent permis de penser qu'une concurrence saine entre les entreprises de l'Union européenne les préparera à se confronter à leurs concurrents étrangers. L'Union européenne offre un cadre réglementaire strict mais assure une certaine sécurité à ses chantiers navals. L'Union européenne apporte des solutions communautaires à des problématiques qui ne peuvent être réglées individuellement par chaque Etat.

De plus, il apparaît que les aides d'Etat ne constituent pas l'unique moyen de renforcer l'attractivité du secteur de la construction navale. En cela, leur portée doit être relativisée. Il faut en effet garder à l'esprit que cette industrie a pendant longtemps souffert de l'absence de règles mondiales et du surinvestissement étatique. Les Etats établissent différentes stratégies qu'il importe de mettre en œuvre, dès lors qu'elles sont loyales et transparentes.

Des aides d'Etat mieux ciblées seront nécessairement plus efficaces sur le long terme : il n'y a plus de doute quant à la nécessité d'investir dans la recherche, l'innovation, le développement de l'activité.

La problématique de l'environnement semble ainsi être une voie à explorer dans le futur, en témoigne l'importance qu'accorde le Traité de Lisbonne au niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

Enfin, il est nécessaire de souligner l'apport du Traité de Lisbonne qui, contrairement aux traités antérieurs, ne mentionne plus la concurrence parmi les objectifs de l'Union, tout en conservant les bases de la politique européenne de la

concurrence. Selon l'Union, la concurrence n'est pas une fin en soi mais un moyen pour atteindre une croissance économique équilibrée, une stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive...

Le devoir de protection des citoyens a été également introduit dans le but de répondre aux inquiétudes au sujet des délocalisations et, plus généralement, de la concurrence exercée par des Etats dont les normes sociales et environnementales sont sans rapport avec celles en vigueur dans l'Union.

En définitive, les orientations futures sont le « bien être » de la société européenne. Espérons que les Etats membres et les industriels s'unient et aient le goût du risque afin de renforcer leur capacité et améliorer leurs connaissances dans une construction navale plus forte, plus performante et plus verte, un investissement pour l'avenir.

Bibliographie :

OUVRAGES :

Habib Kaziz, *Aides d'Etat et compétitivité des entreprises communautaires*, Revue internationale de droit économique, 2007/4 - t. XXI, 4 | pages 441 à 470.

REVUES PROFESSIONNELLES, ARTICLES :

Xavier Cabannes, Maître de conférence de droit public à l'université Paris V, *Chronique de jurisprudence fiscale de Polynésie Française*, (2007) 13 Revue juridique Polynésienne.

Maître Giacobbo, *Un règlement sur les aides d'Etat « de minimis »*, Les Echos n°19887 du 28.03.2007, p.13.

Jean Lemièrre, *Rapport d'information de la commission de défense nationale et des forces armées sur l'industrie de la construction navale*, N° 1701, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2004.

Pierre Montagnier, *La sous-traitance industrielle, un repli plus net que celui de l'activité*, Sessi Le 4 Pages de statistiques industrielles, N° 209 –Août 2005.

LeaderSHIP-renforcer la construction navale européenne, 30.09.09

Francis Vallat, Editorial, *La construction navale enfin reconnue industrie innovante en Europe ?* La Revue Maritime N° 471. 1. Éditorial, Janvier 2005.

Yannick Vaugrenard, *La Commission européenne serait-elle plus dure contre l'Europe que ne l'est l'OMC vis-à-vis du reste du monde ?*, La Revue Maritime N° 473, Août 2005.

MEMOIRES

MONTAGNIER Chloé. Le régime des aides d'Etat dans le domaine maritime.
Mémoire CDMT 2004.

CHASSAING Etienne. Contrôle communautaire des aides d'Etat et régulation internationale des subventions : une analyse comparative et critique. Mémoire Université Paris X-Nanterre, 2006-2007.

SITES INTERNETS :

Europe et Commission européenne:

http://europa.eu/index_fr.htm

www.europa.com.

www.autre-europe.org

http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/

OCDE

www.ocde.org.

OMC

www.wto.org.

Site de l'Assemblée nationale www.assemblee-nationale.fr

Revue en ligne www.meretmarine.com

Le Journal de la Marine Marchande www.marine-marchande.net

Institut supérieur d'économie maritime. Nantes Saint-Nazaire (ISEMAR) :
www.isemar.fr

Table des matières

Remerciements

Sommaire

Introduction

1. Première partie : Marché européen de la construction navale et limitation des aides d'Etat

1.1. CHAPITRE 1 : LES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE COMMUNAUTAIRE

1.1.1. **Section 1: Le secteur de la construction navale, pôle industriel d'économie et d'emplois**

1.1.1.1. Paragraphe 1: Les aides d'Etat au service de la politique communautaire des entreprises

1.1.1.1.1. Les dispositions horizontales en faveur des entreprises de construction navale

1.1.1.1.1.1. Les aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)

1.1.1.1.1.2. Aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté

1.1.1.2. Paragraphe 2 : Les aides sociales au personnel du secteur

1.1.1.2.1. Les aides à la formation

1.1.1.2.2. Une aide sectorielle à l'emploi dans la construction navale

1.1.2. **Section 2: Les aides destinées à soutenir le développement de l'industrie de la construction navale des pays UE**

1.1.2.1. Paragraphe 1 : Aides destinées à faciliter l'investissement pour le développement de l'activité

1.1.2.1.1. Crédits à l'exportation ou facilités de crédits accordées aux armateurs

1.1.2.1.2. Aides au développement Dispositions particulières :

1.1.2.1.3. Aides a finalité régionales : investissement et modernisations des chantiers

1.1.2.2. Paragraphe 2 : aides à la recherche, au développement et à l'innovation

1.1.2.2.1. Dispositions horizontales : l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche et au développement

- 1.1.2.2.2. Dispositions particulières : aides à la recherche, au développement et à l'innovation
- 1.1.2.3. Paragraphe 3 : Les autres aides d'Etat
- 1.1.2.3.1. Les aides d'Etat de minimis
- 1.1.2.3.2. Le système de garantie et les avantages fiscaux en faveur de la construction navale
- 1.2. **CHAPITRE 2 : CONTROLE DES AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE ET IMPACT SUR LA CONCURRENCE INTRACOMMUNAUTAIRE**
- 1.2.1. **Section 1 : Procédure d'examen**
- 1.2.1.1. Paragraphe 1 : Le système de notification des aides d'Etat à la construction navale
- 1.2.1.1.1. Le principe de notification des aides d'Etat à la construction navale
- 1.2.1.1.2. Les mesures d'aides à la construction navale exemptées de toute notification
- 1.2.1.2. Paragraphe 2 : Suppression et/ou récupération des aides illégales
- 1.2.2. **Section 2 : Impact de l'encadrement des aides d'Etat à la construction navale sur les acteurs européens**
- 1.2.2.1. Paragraphe 1 : La construction navale européenne
- 1.2.2.2. Paragraphe 2- L'incidence des dispositions spécifiques en matière d'aides d'Etat à la construction navale

2. Deuxième partie : Régulations internationales des aides d'état et retour à la compétitivité internationale

2.1. CHAPITRE 1 : REGULATIONS INTERNATIONALES DES AIDES D'ETAT A LA CONSTRUCTION NAVALE .

2.1.1. Section 1 : Outils juridiques et politiques dont dispose l'UE au niveau international

- 2.1.1.1. Paragraphe 1 : Recommandations, prévisions et études sur les aides d'Etat à la construction navale de l'OCDE
- 2.1.1.1.1. L'accord de l'OCDE sur la construction navale et le groupe de travail sur la construction navale
- 2.1.1.1.2. UE et OCDE dans le cadre des aides d'Etat à la construction navale
- 2.1.1.1.3. Mesures multilatérales de l'OMC, organe de régulation

2.1.2. Section 2 : UE et contentieux international relatif aux aides à la construction navale

- 2.1.2.1. Paragraphe 1 : Procédure judiciaire devant l'OMC
 - 2.1.2.1.1. Le mécanisme de règlement des différends relatifs aux aides d'Etat à la construction navale
 - 2.1.2.1.2. Force juridique et effectivité des décisions rendues par l'ORD
- 2.1.2.2. Paragraphe 2 : Etude de cas : le règlement du différend opposant l'UE à la Corée du Sud en matière de subventions en faveur de la construction navale
 - 2.1.2.2.1. Chronologie d'une affaire de subventions dans la construction navale

2.2. CHAPITRE 2 : AIDES D'ETAT, CONCURRENCE ET COMPETITIVITE DE LA CONSTRUCTION NAVALE

2.2.1. Section 1 : Politique de la concurrence et politique industrielle de la construction navale

2.2.1.1. Paragraphe 1 : Aides d'Etat et stratégie de politique industrielle des acteurs internationaux

2.2.1.1.1. Les différentes stratégies adoptées par les concurrents internationaux

2.2.1.1.2. Limites des aides d'Etat communautaires et adoption de stratégies différentes

2.2.1.2. Paragraphe 2 : Une politique de concurrence proactive pour un secteur compétitif

2.2.1.2.1. Réponses de l'UE aux défis de la construction navale : des programmes ad hoc

2.2.2. Section 2 : D'une meilleure utilisation des aides d'Etat pour la construction navale du futur

2.2.2.1. Paragraphe 1 : Compétitivité et soutien aux enjeux environnementaux et de la sécurité

2.2.2.1.1. Législation européenne et encadrement communautaire des aides d'Etat à l'environnement

2.2.2.1.2. L'éco-conception, avenir de la construction navale

2.2.2.2. Paragraphe 2 : Quel avenir pour la construction navale ?

2.2.2.2.1. Le développement du transport maritime assure la pérennité du secteur

2.2.2.2.2. Vers un assouplissement du régime des aides d'Etat à la construction navale ?

Annexe

Encadrement des aides d'État à la construction navale Journal officiel n° C 317 du 30/12/2003 p. 0011 - 0014

Encadrement des aides d'État à la construction navale (2003/C 317/06)

1. INTRODUCTION

1. Depuis le début des années 70, les aides d'État à la construction navale ont été soumises à une série de régimes communautaires particuliers. Par rapport aux secteurs industriels non régis par des règles spécifiques, les régimes applicables à la construction navale contenaient certaines dispositions strictes et d'autres qui l'étaient moins. Le présent encadrement prévoit de nouvelles règles pour l'évaluation des aides d'État à la construction navale suite à l'expiration, le 31 décembre 2003, du règlement (CE) n° 1540/98 du Conseil du 29 juin 1998 concernant les aides à la construction navale(1).

2. Le présent encadrement a pour objectif, dans toute la mesure du possible, de supprimer les différences qui existent entre les règles applicables à la construction navale et celles qui régissent d'autres secteurs industriels, et ainsi de simplifier et rendre plus transparente la politique de la Commission dans ce secteur, en étendant à ce dernier les dispositions horizontales générales.

3. La Commission admet toutefois que certains facteurs propres au secteur de la construction navale devraient être pris en considération dans la politique qu'elle applique en matière de contrôle des aides d'État. Il s'agit notamment des facteurs suivants:

a) la surcapacité, les faibles niveaux de prix et les distorsions des échanges sur le marché mondial de la construction navale;

b) la nature des navires en tant que biens d'équipements lourds, ce qui accentue le risque que les facilités de crédit bénéficiant d'un soutien public faussent la concurrence;

c) la difficulté d'appliquer au secteur de la construction navale les règles de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC") relatives aux pratiques commerciales déloyales;

d) l'existence d'accords au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques ("OCDE") dans le secteur de la construction navale, à savoir l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires, qui s'applique dans la Communauté en vertu de la décision 2001/76/CE du Conseil du 22 décembre 2000 remplaçant la décision du 4 avril 1978 sur l'application de certaines lignes directrices dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public - Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public(2).

4. La Commission sait que des travaux sont en cours dans le cadre de l'OCDE en vue de remplacer l'accord de 1994 sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes(3), qui n'est jamais entré en vigueur. Le présent encadrement ne prétend aucunement préjuger de l'issue de ces travaux et pourrait être révisé à la lumière d'un accord ultérieur conclu dans le cadre de l'OCDE.

5. Compte tenu de ces spécificités, les objectifs poursuivis par le présent encadrement, outre la simplification des règles applicables, sont les suivants:

a) encourager un renforcement de l'efficacité et de la compétitivité des chantiers navals dans la Communauté, notamment par la promotion de l'innovation,

b) faciliter la réduction des capacités excédentaires non rentables lorsque cela s'impose, et

c) respecter les engagements internationaux dans les secteurs des crédits à l'exportation et de l'aide au développement.

6. Pour atteindre ces objectifs, le présent encadrement prévoit des mesures spéciales en ce qui concerne les aides aux investissements à des fins d'innovation, les aides à la fermeture, les crédits à l'exportation, les aides au développement et les aides à finalité régionale.

7. Certaines particularités confèrent un caractère spécifique à la construction navale qui se distingue d'autres secteurs industriels par des séries de production limitées, par l'ampleur, la valeur et la complexité des unités produites, ainsi que par l'utilisation commerciale de prototypes. Par conséquent, la construction navale est le seul secteur qui puisse entrer en considération pour une aide à l'innovation. Les aides à l'innovation instituées par le règlement (CE) n° 1540/98 ne pouvaient être autorisées que dans des cas dûment justifiés en tant qu'incitation à la prise de risque technologique. La mise en oeuvre de cette disposition s'est toutefois avérée peu satisfaisante. Il est généralement admis que, par ses caractéristiques spécifiques, la construction navale peut continuer à prétendre au bénéfice d'une aide en vertu d'une disposition propre à ce secteur en matière d'aides à l'innovation. C'est pourquoi le présent encadrement vise à améliorer le soutien à l'innovation en tenant notamment compte des difficultés d'application de la disposition ci-dessus.

8. La Commission peut ne considérer comme compatibles avec le marché commun que les aides à la construction, à la réparation et à la transformation navales qui sont conformes aux dispositions du présent encadrement.

9. Le présent encadrement est sans préjudice des mesures temporaires fixées par le règlement (CE) n° 1177/2002 du 27 juin 2002 concernant un mécanisme de défense temporaire en faveur de la construction navale(4).

2. DÉFINITIONS

10. Aux fins du présent encadrement, on entend par:

- a) "construction navale": la construction, dans la Communauté, de navires de commerce autopropulsés;
- b) "réparation navale": la réparation ou la remise en état, dans la Communauté, de navires de commerce autopropulsés;
- c) "transformation navale": la transformation, dans la Communauté, de navires de commerce autopropulsés d'au moins 1000 tonnes brutes, pour autant que les travaux exécutés entraînent une modification radicale du plan de chargement, de la coque, du système de propulsion ou des infrastructures d'accueil des passagers;
- d) "navires de commerce autopropulsés": i) des navires d'au moins 100 tonnes brutes utilisés pour le transport de passagers et/ou de marchandises,
- ii) des navires d'au moins 100 tonnes brutes utilisés pour assurer un service spécialisé (par exemple: dragueurs et brise-glaces),
- iii) des remorqueurs de 365 kW et plus,
- iv) des bateaux de pêche d'au moins 100 tonnes brutes en ce qui concerne les crédits à l'exportation et les aides au développement pour autant que ceux-ci soient conformes à l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et à l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires, ou de tout accord les modifiant ou les remplaçant, ainsi qu'aux règles communautaires régissant les aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture,
- v) des coques en cours de finition des navires visés aux points i) à iv), flottantes et mobiles.

Aux fins de ce qui précède, on entend par "navire autopropulsé" tout navire qui, grâce à son système permanent de propulsion et de direction, possède toutes les caractéristiques d'autonavigabilité en haute mer. Sont exclus les navires militaires (c'est-à-dire les navires qui, du fait de leurs capacités et de leurs caractéristiques structurelles fondamentales, sont exclusivement destinés à des utilisations militaires, tels que les bâtiments de guerre et autres navires à capacité offensive ou défensive) et

les modifications faites ou les dispositifs ajoutés à d'autres navires à des fins exclusivement militaires, à condition que les mesures ou les pratiques appliquées à ces navires, à ces modifications ou à ces ajouts ne constituent pas des actions déguisées en faveur de la construction navale marchande incompatibles avec les règles relatives aux aides d'État;

e) "entité apparentée": toute personne physique ou morale qui: i) possède ou contrôle une entreprise exerçant ses activités dans le secteur de la construction, de la réparation ou de la transformation navales, ou

ii) appartient à une telle entreprise ou est contrôlée par elle, directement ou indirectement, par la détention d'actions ou de toute autre manière.

On présume qu'il y a contrôle dès lors qu'une personne ou une entreprise qui exerce ses activités dans le secteur de la construction, de la réparation ou de la transformation navales détient ou contrôle plus de 25 % du capital de l'autre ou vice versa.

f) "aides": les aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, y compris, en particulier, des mesures telles que les facilités de crédit, les garanties et les avantages fiscaux.

3. DISPOSITIONS APPLICABLES

3.1. Champ d'application

11. Les aides à la construction navale comprennent les aides accordées, directement ou indirectement, à un chantier naval, à une entité apparentée, à un armateur ou à un tiers pour la construction, la réparation ou la transformation navales.

3.2. Application des dispositions horizontales

12. Le principe général est que les aides à la construction navale peuvent être accordées conformément aux articles 87 et 88 du traité, ainsi qu'à tous les actes

législatifs et toutes les mesures arrêtés sur la base de ces articles, y compris les dispositions suivantes:

a) règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE(5);

b) règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation(6);

c) règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis(7);

d) règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises(8);

e) règlement (CE) n° 1177/2002;

f) lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté(9);

g) encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement(10); et

h) encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement(11).

3.3. Dispositions particulières

13. Le principe général énoncé à la section 3.2 est soumis aux exceptions suivantes, que justifient les facteurs particuliers indiqués à la section 1.

3.3.1. Aides à la recherche, au développement et à l'innovation

14. Les aides destinées à couvrir les dépenses engagées par des entreprises de construction, de transformation ou de réparation navales dans des projets de recherche et de développement peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux règles établies dans l'encadrement

communautaire des aides d'État à la recherche et au développement ou à tout accord ultérieur dans ce domaine.

15. Les aides à des fins d'innovation dans des chantiers existants de construction, de réparation ou de transformation navales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun jusqu'à une aide d'intensité maximale de 20 % brut, si les conditions ci-après sont remplies:

a) les aides sont liées à l'application industrielle de produits et de procédés innovants, tels que, par exemple, des produits ou des procédés technologiquement nouveaux ou sensiblement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur dans la Communauté, qui comportent un risque sur le plan technologique ou industriel;

b) les aides se limitent aux dépenses d'investissement, de design, d'ingénierie ou d'essais directement et exclusivement liées à la partie innovante du projet. Exceptionnellement, les coûts de production supplémentaires qui s'avèrent indispensables pour pouvoir valider l'innovation technologique peuvent être admis pour autant qu'ils ne dépassent pas le montant strictement nécessaire.

3.3.2. Aides à la fermeture

16. Les aides destinées à couvrir les coûts normaux résultant de la fermeture partielle ou totale de chantiers de construction, de réparation ou de transformation navales peuvent être jugées compatibles avec le marché commun, à condition que la réduction de capacité qui en résulte soit réelle et irréversible.

17. Les coûts susceptibles d'ouvrir droit aux aides visées au paragraphe 16 sont les suivants:

a) les indemnités versées aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite avant l'âge légal de celle-ci;

b) les coûts des services de conseil dispensés aux travailleurs licenciés ou mis à la retraite avant l'âge légal de celle-ci, y compris des paiements effectués par des chantiers pour faciliter la création de petites entreprises indépendantes de ces

chantiers et actives principalement dans des secteurs autres que la construction navale;

c) les sommes versées aux travailleurs au titre d'un recyclage professionnel;

d) les dépenses engagées pour réorienter le chantier, ses constructions, ses installations et son infrastructure vers d'autres utilisations que la construction navale.

18. En outre, en cas de fermeture totale d'une entreprise de construction, de réparation ou de transformation navales, les mesures suivantes peuvent également être considérées comme compatibles avec le marché commun:

a) les aides d'un montant n'excédant pas la plus haute des deux valeurs suivantes, déterminées sur la base d'un rapport de consultants indépendants: la valeur comptable résiduelle des installations ou les bénéfices opérationnels actualisés susceptibles d'être obtenus sur une période de trois ans, déduction faite de tout avantage que l'entreprise bénéficiaire peut retirer par ailleurs de la fermeture de ses installations;

b) les prêts ou garanties de prêts, notamment, permettant à l'entreprise de se procurer le fonds de roulement nécessaire à l'achèvement de travaux en cours, à condition qu'ils se limitent au minimum nécessaire et qu'une proportion significative des travaux ait déjà été réalisée.

19. Les entreprises bénéficiaires d'aides à la fermeture partielle ne doivent pas avoir reçu d'aides au sauvetage ou à la restructuration au cours des dix dernières années. Si moins de dix années se sont écoulées depuis l'octroi d'aides au sauvetage ou à la restructuration, la Commission n'autorisera les aides à la fermeture partielle que dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles, indépendantes de la volonté de l'entreprise.

20. Le montant et l'intensité de l'aide doivent être justifiés par l'ampleur des fermetures en cause, étant entendu qu'il doit être tenu compte des problèmes structurels de la région considérée et, dans le cas d'une reconversion à d'autres activités industrielles, de la législation et des règles communautaires applicables à ces nouvelles activités.

21. Afin d'établir la nature irréversible des fermetures faisant l'objet d'aides, l'État membre concerné veille à ce que les installations de construction navale en question restent fermées pendant une période qui ne peut être inférieure à dix ans.

3.3.3. Aides à l'emploi

22. Les aides à la création d'emplois, à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés ou destinées à couvrir le surcoût lié à l'emploi de travailleurs défavorisés ou handicapés dans des entreprises de construction, de réparation ou de transformation navales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux règles de fond prévues par le règlement (CE) n° 2204/2002 de la Commission du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi(12).

3.3.4. Crédits à l'exportation

23. Les aides à la construction navale accordées sous forme de facilités de crédit bénéficiant d'un soutien public à des armateurs ressortissants ou non de l'État membre ou à des tiers pour la construction ou la transformation de navires peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux dispositions de l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et à celles de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires, ou à toutes dispositions qui leur succéderaient dans le cadre de cet arrangement ou qui remplaceraient ce dernier.

3.3.5. Aides au développement

24. Les aides liées à la construction et à la transformation navales qui sont accordées sous forme d'aides au développement en faveur d'un pays en développement peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux dispositions pertinentes de l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et à celles de l'accord sectoriel sur les crédits à

l'exportation pour les navires ou à toutes les dispositions qui leur succéderaient dans le cadre de cet arrangement ou qui remplaceraient ce dernier.

25. La Commission vérifiera la composante "développement" de l'aide envisagée et s'assurera que cette aide est nécessaire et entre dans le champ d'application de l'arrangement de l'OCDE de 1998 relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et à celles de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les navires ou à toutes les dispositions qui leur succéderaient dans le cadre de cet arrangement ou qui remplaceraient ce dernier. L'aide au développement doit faire l'objet d'une mise en concurrence de différents chantiers navals. Dans la mesure où les règles communautaires relatives aux marchés publics sont applicables, les procédures d'appels d'offres devront s'y conformer.

3.3.6. Aides à finalité régionale

26. Les aides à finalité régionale accordées à la construction, à la réparation ou à la transformation navales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun à condition de respecter les critères suivants:

a) les aides aux investissements doivent être accordées pour permettre, hors de toute restructuration financière du chantier naval, de mettre à niveau ou de moderniser les installations dans le but d'accroître leur productivité;

b) dans les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité et respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque État membre pour l'octroi des aides à finalité régionale, l'intensité des aides ne doit pas dépasser 22,5 %;

c) dans les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité et respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque État membre pour l'octroi des aides à finalité régionale, l'intensité des aides ne doit pas dépasser 12,5 % ou le plafond d'aide régionale applicable, selon le montant qui s'avère le plus petit;

d) les aides doivent être limitées au soutien des dépenses admissibles, telles que définies dans les règles communautaires relatives aux aides régionales.

4. OBLIGATION DE NOTIFICATION

27. Tout projet de nouvelles aides en faveur de la construction, de la réparation ou de la transformation navales, sous la forme d'un régime d'aides ou d'aides ad hoc non couvertes par un régime, doit être notifié à la Commission, sauf s'il remplit les conditions prévues dans l'un des règlements exemptant certaines catégories d'aides d'État de l'obligation de notification préalable.

5. SURVEILLANCE

28. Les États membres présentent à la Commission des rapports annuels sur tous les régimes d'aides existants conformément aux règles arrêtées par le règlement (CE) n° 659/1999 et ses dispositions d'application.

6. CUMUL D'AIDES PROVENANT DE DIFFÉRENTES SOURCES DE FINANCEMENT

29. Les plafonds d'aide fixés dans le présent encadrement sont applicables que l'aide en cause soit financée en tout ou en partie par l'État membre ou par la Communauté. Les aides autorisées en vertu du présent encadrement ne peuvent être cumulées avec d'autres formes d'aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité ou avec d'autres formes de financement communautaire si un tel cumul donne lieu à une intensité d'aide supérieure à celle fixée dans les présentes orientations.

30. Dans les cas où les aides visent des objectifs différents et impliquent les mêmes dépenses admissibles, le plafond d'aide le plus avantageux sera appliqué.

7. APPLICATION DU PRÉSENT ENCADREMENT

31. Le présent encadrement s'applique à partir du 1er janvier 2004 et jusqu'au 31 décembre 2006 au plus tard. La Commission peut le réviser pendant cette période, notamment pour tenir compte des engagements internationaux de la Communauté.

(1) JO L 202 du 18.7.1998, p. 1.

(2) JO L 32 du 2.2.2001, p. 1. Décision modifiée par la décision 2002/634/CE (JO L 206 du 3.8.2002, p. 16).

(3) JO C 375 du 30.12.1994, p. 1.

(4) JO L 172 du 2.7.2002, p. 1.

(5) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

(6) JO L 10 du 13.1.2001, p. 20.

(7) JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

(8) JO L 10 du 13.1.2001, p. 33.

(9) JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.

(10) JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

(11) JO C 45 du 17.2.1996, p. 5.

(12) JO L 337 du 13.12.2002, p. 3.