DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2019/367 DE LA COMMISSION

du 9 novembre 2018

concernant la mesure SA.35065 (2016/C) (ex 2016/NN, 2012/FC) mise à exécution par le Royaume-Uni en faveur de MMD Shipping Services Ltd

[notifiée sous le numéro C(2018) 7360]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ([1]), et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 10 avril 2013, la Commission a été saisie d'une plainte concernant une aide illégale présumée accordée par le Portsmouth City Council (ci-après le «PCC») à MMD Shipping Services Ltd (ci-après «MMD»). Le dépôt d'une plainte officielle a été précédé d'une présentation informelle par le plaignant, le 8 juin 2012, et d'une réunion, le 29 novembre 2012.

(2) La Commission a transmis la plainte au Royaume-Uni le 8 mai 2013. Ce dernier a transmis ses observations le 1er juillet 2013. Le 10 octobre 2013, la Commission a adressé une demande de renseignements complémentaires détaillés sur les mesures alléguées. Le Royaume-Uni y a répondu le 25 novembre 2013 et le 9 décembre 2013.

(3) La Commission a rencontré le plaignant le 10 avril 2014 et, le 16 avril 2014, lui a envoyé une version non confidentielle des observations du Royaume-Uni pour commentaires. Le plaignant a présenté ses observations le 12 novembre 2014.

(4) Par lettre du 19 septembre 2016, la Commission a informé le Royaume-Uni de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à l'égard de cette mesure. Par lettre du 21 novembre 2016, le Royaume-Uni a présenté ses observations sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir cette procédure (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(6) La Commission a reçu des observations de la part de deux parties intéressées, le plaignant et une partie intéressée anonyme. Elle a transmis ces observations au Royaume-Uni le 21 janvier 2017 et a donné aux autorités britanniques la possibilité d'y répondre. Le Royaume-Uni a transmis ses observations par lettre du 15 février 2017.

(7) Le 26 avril 2017, la Commission a tenu une réunion avec le Royaume-Uni. À la suite de cette réunion, le Royaume-Uni a fourni des renseignements complémentaires par lettre du 12 janvier 2018.

(8) Le 18 avril 2018, la Commission a tenu une conférence téléphonique avec le Royaume-Uni, à la suite de laquelle les autorités britanniques ont fourni des informations complémentaires par lettres datées des 5 juin et 22 juin 2018.

([1]) JO C 452 du 2.12.2016, p. 4.
([2]) Voir la note de bas de page 1.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. **Bénéficiaire**

(9) Depuis 2008, MMD est une filiale à 100 % du PCC et fournit des services de manutention du fret (arrimage, entreposage et distribution, principalement de fruits et d'autres produits frais) à des clients au Portsmouth International Port (ci-après le «port»), également détenu et géré par le PCC. MMD est le principal opérateur de manutention du fret dans le port, l'entreprise bénéficiant d'un bail à long terme pour les principaux quais de manutention du fret. Les autres activités du port concernent les services de transbordeurs rouliers et de navires de croisière.

(10) MMD réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 15 millions de livres sterling (GBP) et emploie près de 200 personnes. Avant l'acquisition de MMD par le PCC, MMD était déficitaire au moins depuis l'exercice 2002-2003. À la suite de son acquisition par le PCC en 2008, les résultats financiers de MMD ont été en grande partie équilibrés grâce aux subventions annuelles aux revenus accordées par le PCC, et sans lesquelles MMD aurait enregistré une perte d'exploitation entre 2008 et 2016. L'exercice 2016-2017 a été le premier exercice au cours duquel MMD a enregistré un bénéfice sans aucune subvention aux revenus de la part du PCC (voir tableau 1).

2.2. **Mesures d'aide d'État présumées invoquées par le plaignant**

(11) Dans sa plainte de 2013, le plaignant a recensé un certain nombre de mesures qui, selon lui, constituaient des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur accordées par le PCC à MMD. Les mesures d'aide alléguées comprennent:

— mesure 1: l'acquisition de MMD par le PCC en 2008 (ci-après la «mesure 1»),

— mesure 2: les subventions annuelles aux revenus fournies par le PCC à MMD (ci-après la «mesure 2»),

— mesure 3: une facilité de prêt à long terme fournie par le PCC à MMD à partir de 2010 (ci-après la «mesure 3»),

— mesure 4: l'acquisition de deux grues par le PCC et leur location à long terme à MMD en 2010 et 2011 (ci-après la «mesure 4»),

— mesure 5: la fourniture d'une garantie sur découvert (ci-après la «mesure 5»).

(12) La plainte initiale faisait généralement valoir que le PCC n'avait pas agi conformément au principe de l'investisseur en économie de marché (ci-après le «PIEM») en acquérant et en soutenant financièrement une entreprise déficitaire malgré ses pertes continues depuis 2008. Le plaignant estimait qu'en novembre 2014, le soutien global fourni par le PCC à MMD s'élèverait à 17,3 millions de GBP. Sans le soutien continu du PCC, MMD n'aurait pas été en mesure de survivre sur le marché. Ainsi, selon le plaignant, le soutien continu du PCC au moyen de fonds publics a procuré un avantage économique significatif à MMD et a permis à cette dernière de proposer des tarifs réduits à ses clients existants et potentiels, pour la manutention du fret. En conséquence, la concurrence sur le marché de la manutention et de l'entreposage des produits frais importés aurait été faussée.

2.2.1. *Mesure 1: l'acquisition de MMD par le PCC en 2008*

(13) Le PCC a acquis MMD auprès d'un ancien propriétaire privé pour un prix de 2,07 millions de GBP. Dans le cadre de l'investissement initial, le PCC a également financé MMD au moyen d'investissements supplémentaires d'un montant de 2,34 millions de GBP sous la forme de subventions en capital et prévoyait de couvrir les pertes de MMD au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010 pour un total de 1,443 million de GBP.

(14) Malgré les affirmations du plaignant, la Commission a conclu, dans sa décision d'ouvrir la procédure, que le PCC avait agi conformément au PIEM en acquérant MMD dans ces conditions, de sorte que la mesure 1 ne procure aucun avantage économique à MMD et ne constitue pas une aide d'État. En outre, ni le plaignant ni la partie intéressée anonyme n'ont fourni d'autres arguments ou éléments de preuve concernant la mesure 1. Compte tenu de ce qui précède, la mesure 1 n'est pas appréciée dans la présente décision.

2.2.2. *Mesure 2: les subventions annuelles aux revenus fournies par le PCC à MMD*

(15) Depuis l'acquisition en 2008, le PCC a fourni à MMD des subventions aux revenus sous la forme de transferts en espèces enregistrés comme «autres produits d'exploitation», augmentant ainsi la marge d'exploitation (et réduisant les pertes d'exploitation). Le dossier d'investissement initial prévoyait la nécessité de ne couvrir les pertes de MMD que pendant les deux premières années et pour un montant total limité à 1,443 million de GBP. Toutefois, le PCC a continué à octroyer des subventions aux revenus après l'exercice 2009-2010 et le montant total de ces subventions octroyées jusqu'en 2016 a atteint 16,71 millions de GBP (voir tableau 1 ci-dessous). Aucune subvention aux revenus n'a été accordée au cours de l'exercice 2016-2017 et MMD a enregistré un bénéfice au cours de cet exercice.

Tableau 1

Subventions aux revenus octroyées par le PCC à MMD et bénéfices/pertes de MMD au cours des exercices 2008-2009 à 2016-2017

(millions de GBP)

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17
Subvention aux revenus	2,60	3,30	2,10	1,20	2,16	1,44	2,40	1,51	0
Marge d'exploitation (à l'excl. des subventions aux revenus)	– 1,84	– 2,92	– 2,03	– 1,09	– 2,04	– 1,24	– 2,18	– 1,26	+ 0,43
Bénéfice total (à l'excl. des subventions aux revenus)	0,62	– 2,92	– 2,04	– 1,07	– 2,16	– 1,37	– 2,33	– 1,47	+ 0,21
Bénéfice total, tel qu'indiqué dans les rapports annuels (c.-à-d. y compris les subventions aux revenus)	+ 3,22	+ 0,38	+ 0,06	+ 0,13	0,00	+ 0,07	+ 0,07	+ 0,04	+ 0,21

(16) Les subventions ont été accordées sous la forme de transferts en espèces afin de couvrir la perte d'exploitation annuelle de MMD. Le plaignant soutient que MMD n'aurait pas été viable sans le soutien financier constant du PCC. En outre, il affirme que le PCC n'a pas procédé à une analyse adéquate pour déterminer si l'octroi de subventions supplémentaires à MMD était économiquement justifiable.

2.2.3. *Mesure 3: une facilité de prêt à long terme fournie par le PCC à MMD à partir de 2010*

(17) En 2010, le PCC a décidé d'accorder une facilité de prêt à long terme (jusqu'à 20 ans) de 6,944 millions de GBP à MMD. Le taux d'intérêt de cette facilité de prêt s'élève à 4,81 %, correspondant aux coûts d'emprunt du PCC plus des frais d'administration de 0,25 %. L'objectif de la facilité de prêt est de soutenir les dépenses en capital de MMD. Les conditions générales de la facilité de prêt sont définies dans un accord de prêt commercial conclu entre le PCC et MMD, tandis que pour chaque prélèvement, des documents supplémentaires sont nécessaires (informations sur les dépenses en capital devant être couvertes par le prêt, évaluation financière de chaque prélèvement par MMD et le PCC, documents de garantie appropriés). Entre 2010 et 2017, un montant total de 5,7 millions de GBP a été prélevé par MMD au titre de cette facilité.

(18) Le plaignant soutient que la facilité de prêt accordée par le PCC a fourni à MMD un financement à long terme à des conditions que l'entreprise n'aurait pas pu obtenir de prêteurs commerciaux ordinaires. Il affirme également que non seulement l'accord de prêt conclu entre le PCC et MMD n'est pas signé, mais qu'il ne contient pas non plus les dispositions qu'un prêteur commercial exigerait systématiquement (telles que des clauses financières restrictives ou des cas de défaillance). Enfin, il fait valoir que le financement du PCC permet à MMD d'investir dans de nouvelles infrastructures et de nouveaux actifs d'exploitation, lui conférant ainsi un avantage concurrentiel. Par conséquent, le plaignant fait valoir que la facilité de prêt à long terme n'est pas conforme aux conditions d'un opérateur en économie de marché et que, puisque tous les autres critères sont également remplis, elle constitue une aide d'État illégale.

2.2.4. *Mesure 4: l'acquisition de deux grues par le PCC et leur location à long terme à MMD en 2010 et 2011*

(19) Afin de soutenir les activités de MMD, le PCC a décidé, en 2010 et 2011, d'acheter deux grues portuaires mobiles d'environ 2,1 millions de GBP chacune et de les louer à MMD en vertu d'un contrat de location-exploitation valable pendant sept ans. Le loyer mensuel de 16 000 GBP (plus de 190 000 GBP par an) pour chaque grue a été calculé de manière que l'investissement réalisé par le PCC soit remboursé sur la durée de vie prévue des grues, soit 15 ans, tout en couvrant le coût propre du capital du PCC (soit au total 4,46 % et 4,62 % d'intérêts effectifs).

(20) Même si la plainte ne contient pas d'arguments particuliers concernant cette mesure, l'acquisition et la location de grues font partie des diverses mesures de financement incluses dans la plainte par lesquelles le PCC soutient l'investissement de MMD dans de nouveaux équipements d'une manière qui ne serait pas conforme aux conditions du marché.

2.2.5. *Mesure 5: la fourniture d'une garantie sur découvert*

(21) Lors de l'acquisition, MMD a été placée sous l'égide de la relation bancaire du PCC avec Lloyds TSB Bank. En contrepartie, Lloyds TSB a exigé un dépôt de garantie supplémentaire en espèces d'un million de GBP. En mai 2009, ce dépôt de garantie a été porté à 1,2 million de GBP et au printemps 2010, il a diminué à 0,55 million de GBP. En 2011, ce dépôt de garantie à la Lloyds TSB Bank a été complété par une garantie du PCC à la banque pour une facilité de découvert mensuelle d'un million de GBP à disposition de MMD.

(22) Le dépôt et, par la suite, la garantie ont été exigés par la Lloyds TSB Bank pour couvrir les transactions commerciales normales de MMD et pour servir de garantie pour les paiements que la banque effectue au nom de MMD (tels que les paiements CHAPS, les paiements BACS, la facilité d'indemnisation douanière et les cartes Corporate Charge). Lloyds TSB Bank peut faire appel au dépôt ou à la garantie au cas où ces paiements effectués par la banque ne seraient pas honorés par MMD.

(23) La plainte inclut la garantie sur découvert parmi les mesures représentant un soutien financier continu du PCC à MMD, qui aurait conféré à MMD un avantage économique indu.

2.3. **Motifs justifiant l'ouverture de la procédure**

2.3.1. *Mesure 2: les subventions annuelles aux revenus fournies par le PCC à MMD*

(24) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a exprimé des craintes quant au fait que le soutien continu à MMD par l'intermédiaire des subventions annuelles aux revenus ne soit pas conforme au PIEM. Le soutien accordé par le PCC sous la forme de subventions aux revenus a largement dépassé la durée et le montant prévus dans le dossier d'investissement initial (16,71 millions de GBP sur huit ans contre 1,44 million de GBP sur deux ans initialement prévus), et il était donc à craindre que ces subventions en espèces puissent être considérées comme un soutien temporaire et à court terme pour la restructuration de l'entreprise.

(25) En outre, il était évident dès le premier exercice 2008-2009 que les prévisions financières initiales ne se concrétiseraient pas. De plus, s'il existait des éléments de preuve d'une analyse économique appropriée pour l'acquisition de MMD, il n'y avait que peu ou pas d'éléments dans le dossier qui démontraient que chaque subvention aux revenus supplémentaire avait été correctement analysée du point de vue économique.

(26) L'argument selon lequel les subventions sont presque équilibrées au moyen des flux de revenus circulant de MMD vers le PCC — qui seraient perdus si l'entreprise cessait ses activités — a été jugé fallacieux, car rien n'indiquait que les actifs portuaires (quais, entrepôts, etc.) utilisés par MMD resteraient à l'arrêt si MMD était liquidée ou que cela entraînerait une perte complète de loyers et de droits au tonnage versés au PCC.

(27) Enfin, rien n'indiquait que le PCC avait pondéré son soutien continu à l'aide de scénarios alternatifs (tels que la mise en liquidation de MMD) afin de démontrer qu'il s'agissait en fait de l'option la plus avantageuse, sur le plan économique, pendant toute la période.

2.3.2. *Mesure 3: une facilité de prêt à long terme fournie par le PCC à MMD à partir de 2010*

(28) Compte tenu de l'incapacité de MMD à être rentable pendant un certain nombre d'années sans les subventions aux revenus du PCC, la Commission, dans sa décision d'ouvrir la procédure, s'est demandé si les conditions du prêt correspondaient aux risques de défaillance de MMD. Il semblait peu probable qu'un créancier privé, même dans la situation d'une société mère, ait accordé un tel prêt sans tenir compte de manière adéquate des difficultés financières de sa filiale.

(29) Les préoccupations concernant les conditions du marché de la facilité de prêt ont également été confirmées par la communication de la Commission de 2008 sur les taux de référence, selon laquelle un taux de marché pour une entreprise en difficulté (sans le soutien continu du PCC, MMD aurait presque certainement été une entreprise en difficulté), même en supposant un niveau élevé de garanties (pour lesquelles il n'y avait aucune preuve), s'établirait à 5,48 % en 2011 et entre 5,46 % et 5,74 % en 2012. Sans garantie, le taux aurait été supérieur à 11 %.

(30) Enfin, l'accord de prêt commercial présenté par le Royaume-Uni était relativement général et ne comportait pas certaines dispositions standard normalement requises (telles que des clauses financières restrictives ou un cas de défaillance).

2.3.3. *Mesure 4: l'acquisition de deux grues par le PCC et leur location à long terme à MMD en 2010 et 2011*

(31) Étant donné que la mesure a des effets très similaires à ceux d'une facilité de prêt à long terme analysée ci-dessus (financement des dépenses en capital de MMD sur la base des coûts d'emprunt du PCC), les préoccupations exprimées dans la décision d'ouverture étaient analogues à celles relatives à la facilité de prêt à long terme.

2.3.4. *Mesure 5: la fourniture d'une garantie sur découvert*

(32) Selon la décision d'ouvrir la procédure, les documents analysant l'acquisition de MMD fournis par le Royaume-Uni ne semblaient pas tenir compte de l'augmentation des dépôts en espèces effectués par le PCC. Toutefois, même s'il fallait accepter l'argument selon lequel ce dépôt était implicitement envisagé, rien n'indiquait que le PCC avait analysé son exposition continue ultérieurement. Malgré les pertes continues subies par MMD, le PCC a simplement continué à fournir la garantie pour les facilités de crédit de fonds de roulement de MMD.

(33) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a donc exprimé des doutes quant au fait que MMD aurait pu acquérir de telles facilités sans le soutien du PCC et, dans le même temps, il semblait peu probable qu'une société mère privée se trouvant dans la même situation aurait maintenu ce soutien financier sans remédier de manière adéquate aux difficultés financières de sa filiale.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

3.1. Observations du plaignant

(34) Dans ses observations, le plaignant a soutenu la décision d'ouvrir la procédure tout en réservant sa position en ce qui concerne la conclusion relative à la mesure 1, sans fournir d'arguments ou de preuves supplémentaires concernant cette mesure. En ce qui concerne les mesures 2 à 5, le plaignant a renvoyé à ses observations antérieures. Il a par ailleurs réitéré sa conviction qu'il n'existe aucun motif pour lequel le PCC aurait pu raisonnablement conclure que son soutien financier produirait un jour un rendement commercial adéquat, mais il n'a pas fourni de preuves ou d'arguments supplémentaires dans ses observations. Le plaignant a donc exhorté la Commission à conclure que les mesures 2 à 5 constituent une aide d'État incompatible qui doit être récupérée.

3.2. Observations d'une partie intéressée anonyme

(35) La partie intéressée anonyme a soutenu l'analyse préliminaire de la décision d'ouvrir la procédure et a estimé que les mesures 2 à 5 constituaient clairement une aide d'État en faveur de MMD par laquelle le PCC a fourni un soutien financier continu à une entreprise souffrant d'une inefficacité et d'une absence de rentabilité chroniques. Elle affirme que sans ce soutien continu, MMD serait depuis longtemps devenue insolvable et aurait cessé ses activités. La partie intéressée anonyme n'a formulé aucun commentaire sur la mesure 1.

(36) La partie intéressée anonyme a estimé que le PCC n'agissait pas comme un investisseur commercial rationnel puisqu'il continuait à fournir des fonds à MMD sans garantir une restructuration significative ou réussie de MMD pour résoudre ses problèmes. Elle a fait valoir qu'aucun investisseur rationnel n'aurait acheté une entreprise défaillante et n'aurait continué à financer sa défaillance pendant de nombreuses années sans entreprendre des réformes pour y remédier.

(37) En ce qui concerne les subventions aux revenus (mesure 2), la partie intéressée anonyme était d'accord avec la décision d'ouvrir la procédure et a souligné que le PCC ne faisait que compenser les pertes d'exploitation de MMD chaque année sans procéder à une évaluation appropriée. En ce qui concerne les mesures 3 et 4, la partie intéressée anonyme était également d'accord avec la décision d'ouvrir la procédure et a affirmé que, sans le soutien du PCC, aucun financement à des conditions comparables n'aurait été accordé à MMD. Enfin, elle était d'accord pour dire que la mesure 5 constituait également un avantage indu en faveur de MMD qui n'aurait pas été obtenu d'un investisseur économique rationnel.

(38) La partie intéressée anonyme confirme ensuite l'évaluation préliminaire de la décision d'ouvrir la procédure selon laquelle ces mesures d'aide ne remplissent même pas les conditions de base d'une aide au sauvetage ou à la restructuration compatible.

(39) La partie intéressée anonyme souligne en outre que ces subventions ont eu une incidence significative sur la concurrence, étant donné que le secteur de la manutention des produits frais est un marché très concurrentiel avec de faibles marges où les opérateurs légitimes ne bénéficiant pas d'aides sont particulièrement vulnérables face à un opérateur soutenu au moyen d'une aide d'État illégale. Elle affirme également que MMD aurait proposé des tarifs de manutention inférieurs à ceux du marché (y compris, selon elle, l'entreposage gratuit) pour attirer et fidéliser des clients. L'aide n'a donc pas seulement nui à des concurrents spécifiques, mais aussi au fonctionnement global du marché.

(40) La partie intéressée anonyme a donc demandé à la Commission d'exiger la récupération de l'aide illégale et incompatible accordée à MMD.

4. OBSERVATIONS DU ROYAUME-UNI

4.1. Observations du Royaume-Uni sur la décision d'ouvrir la procédure

(41) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, le Royaume-Uni a contesté les conclusions préliminaires de la Commission selon lesquelles les mesures 2 à 5 pouvaient constituer une aide d'État et a fourni des arguments supplémentaires à l'appui de son affirmation selon laquelle toutes les mesures étaient conformes au PIEM. Les autorités britanniques ont également fourni un grand nombre d'éléments de preuve ex ante supplémentaires à l'appui de leur affirmation.

(42) Le Royaume-Uni, en particulier, a fait valoir que la décision du PCC de soutenir MMD dans les années postérieures à 2008, soit par des subventions aux revenus, soit par d'autres moyens, était motivée par des

considérations commerciales et fondée sur une évaluation motivée des avantages et des risques potentiels. Il s'agissait notamment de tenir compte des nombreuses économies et synergies interconnectées liées au maintien d'une exploitation commerciale sur un site en propriété exclusive dont les activités sont limitées par la loi et les règles à l'activité portuaire. Le Royaume-Uni fait valoir que la rationalité économique du soutien continu à MMD a été constamment mise à l'épreuve par rapport à toutes les solutions de remplacement raisonnables sur ce site restreint.

(43) Le Royaume-Uni a fait valoir que le PCC avait exercé un contrôle financier minutieux de son investissement dans l'entreprise et que, par conséquent, l'affirmation de la Commission selon laquelle le PCC a suivi «aveuglément» les prévisions indûment optimistes de la direction de MMD est fausse. Le PCC a nommé son agent financier le plus haut placé au poste de directeur de MMD afin de surveiller la performance financière de l'entreprise, de fournir «l'acuité financière appropriée» et de s'assurer que le PCC s'acquitte adéquatement de ses fonctions de gestion financière prévues par la loi. Comme le montrent les documents internes joints aux observations du Royaume-Uni, les membres du PCC ont procédé à des examens réguliers afin de déterminer si les facteurs qui avaient motivé l'acquisition de l'entreprise en 2008 continuaient à justifier la poursuite du soutien. En outre, comme tout autre opérateur en économie de marché ayant des intérêts dans un site détenu à 100 % dont la marge pour d'autres utilisations est limitée et qui accueille une multitude d'économies liées dans la chaîne d'approvisionnement, le PCC a agi de sorte à promouvoir la valeur de son terrain et à s'assurer un rendement durable.

(44) Comme toutes les activités portuaires, la principale activité de MMD dans le domaine de la manutention des fruits est «irrégulière» et, à court terme, elle est tributaire des pertes/acquisitions de clients individuels. Dans les premières années qui ont suivi 2008, l'entreprise a été frappée par des problèmes imprévisibles. Toutefois, les résultats financiers de MMD se sont nettement améliorés — quoique plus lentement que prévu à l'origine — grâce à l'acquisition de nouveaux clients et à un programme de restructuration actif (présenté dans l'analyse de rentabilisation de 2008 concernant l'achat de MMD et actualisé dans le cadre des plans d'entreprise prévisionnels de MMD), ce qui lui a permis de réduire ses coûts et de rationaliser son activité en la rendant plus compétitive.

(45) Le Royaume-Uni souligne également que le PCC possède et exploite un port de transbordeurs très fréquenté, adjacent au site de MMD. Le PCC peut exploiter les synergies entre les deux activités au profit du port de transbordement, ce qu'il fait, par exemple, en proposant aux exploitants de transbordeurs commerciaux les services d'arrimage de MMD pour la manutention du fret commercial. Cela a permis d'attirer de nouveaux clients au port de transbordeurs.

(46) De plus, le PCC reçoit un revenu de la part de MMD sous la forme de rentrées locatives, de droits de tonnage, de droits de pilotage et d'autres revenus. Bien que cela, en soi, ne justifierait pas nécessairement l'octroi d'un soutien continu à l'entreprise sur le long terme, le Royaume-Uni fait valoir qu'il convient que le PCC tienne compte de ces flux de revenus dans l'évaluation de la rationalité commerciale globale de la poursuite de son soutien.

(47) Le Royaume-Uni souligne également qu'à diverses occasions, des solutions possibles autres que la poursuite des opérations de MMD avec l'appui du PCC ont été examinées et que leurs avantages économiques ont été comparés au statu quo.

(48) Premièrement, depuis 2008, le PCC a envisagé de diversifier les activités de MMD au profit d'autres types de cargaisons, mais, pour diverses raisons logistiques, il n'existe pas d'autres activités plus à même d'améliorer les résultats financiers de MMD ([3]).

(49) Deuxièmement, le PCC a envisagé la possibilité de liquider l'entreprise et de racheter le terrain à d'autres fins (par exemple lors des discussions sur la poursuite des investissements en 2013 — voir considérant 57), mais de nombreux facteurs ont joué contre cette option:

a) le site de 7,7 ha est relativement petit et son emplacement (entre le port de transbordement et le chantier naval militaire) le rend impropre à de nombreux autres usages;

b) le site se trouve sur un terrain gagné sur la mer et est fortement contaminé. Il est donc extrêmement improbable qu'il puisse être utilisé pour un autre développement commercial ou résidentiel;

c) les terres sont réservées à des usages portuaires dans le cadre du régime de planification, et il est peu probable que l'autorité locale en charge de l'aménagement du territoire voie l'intérêt d'accorder une autorisation pour des usages différents;

d) le PCC devrait obtenir un consentement légal pour fermer les quais et utiliser le terrain à d'autres fins commerciales, mais il serait extrêmement difficile d'obtenir ce consentement — ce qui l'engagerait, par conséquent, dans une vision à moyen et long termes de sa viabilité et de son caractère commercial;

e) le site occupé par MMD se trouve dans une zone globale limitée de terrains portuaires exploitables. Cela signifie qu'il est d'une telle importance stratégique pour le PCC (étant donné le besoin potentiel d'expansion ou d'adaptation future du port) que le PCC a un impératif de marché clair pour maintenir une activité portuaire commerciale sur le site.

([3]) Voir, par exemple, les rapports internes pour l'évaluation de mai/juin 2013 des arguments en faveur de la poursuite des investissements dans MMD.

(50) À la lumière de ces contraintes, le Royaume-Uni fait valoir que le PCC souhaite obtenir le meilleur rendement possible sur cet actif foncier en investissant dans MMD en tant que locataire durable et viable.

(51) À l'appui de ses affirmations, le Royaume-Uni a également fourni des copies d'un modèle économique élaboré par le PCC afin d'évaluer son investissement dans MMD, d'analyser les différentes options disponibles et de calculer leur intérêt économique. Ce modèle a été régulièrement mis à jour pour tenir compte des performances de MMD, de l'évolution des conditions du marché, des perspectives, etc. En outre, la rationalité économique d'une poursuite du soutien en faveur de MMD sous la forme de subventions aux revenus et d'autres financements a été régulièrement vérifiée par rapport aux autres options possibles. Le Royaume-Uni a expliqué qu'il ne disposait pas de toutes les versions antérieures de ce modèle pour chaque année, car il consistait en un fichier Excel unique qui était continuellement mis à jour, sans archivage des résultats antérieurs. Toutefois, les autorités britanniques ont confirmé que le modèle a toujours servi de base pour décider s'il était économiquement judicieux de continuer à soutenir MDD ou s'il était préférable d'opter pour une autre solution. Elles ont fourni deux versions de travail du modèle de mai/juin 2013 qui ont été trouvées dans les dossiers.

(52) Compte tenu de tous ces facteurs, le PCC a estimé qu'il était commercialement plus avantageux à moyen et long termes de continuer à soutenir l'entreprise et de mener à bien les différentes mesures de restructuration visant à rétablir la rentabilité de MMD. Le Royaume-Uni souligne qu'il existe une solide justification commerciale sous-tendant le soutien à cette entreprise. MMD est bien située pour traiter les cargaisons de produits frais provenant des producteurs du sud et est l'un des rares ports à posséder l'expertise et la capacité nécessaires pour traiter les cargaisons réfrigérées contenant des produits frais. L'entreprise s'est adaptée avec succès à l'évolution des nouveaux types de navires, ce qui lui a permis de conquérir de nombreux nouveaux clients. Les investissements qu'elle a réalisés dans la manutention spécialisée des fruits et légumes frais (entreposage réfrigéré, grues et transport) lui permettront de rester compétitive en tant que point d'entrée principal pour les importateurs de fruits.

(53) Le Royaume-Uni souligne également que les résultats financiers positifs de MMD pour l'exercice 2016-2017 montrent une amélioration significative de ses performances financières et confirment ses hypothèses antérieures selon lesquelles MMD pourrait devenir une entreprise rentable même en l'absence de subventions aux revenus continues.

(54) Enfin, le Royaume-Uni souligne que le critère que la Commission doit appliquer pour déterminer si les mesures 2 à 5 sont conformes au PIEM est de savoir si un actionnaire privé dans la situation de PCC aurait été incité à poursuivre le soutien à la société dans ces circonstances. Cela nécessite une évaluation ex ante, et non ex post, sur la base des informations dont disposait le PCC à la date considérée. Le PCC est convaincu que toutes ses mesures de soutien ont été dûment réfléchies et pondérées en termes d'avantages et de risques probables. À aucun moment, après son acquisition initiale de MMD, le PCC n'a inclus des critères non économiques dans ses évaluations financières de MMD (tels que l'emploi local, le risque environnemental ou la politique régionale). Il s'est toujours comporté comme l'aurait fait un actionnaire privé dans des circonstances similaires.

(55) À la suite d'une réunion tenue avec la Commission le 26 avril 2017, le Royaume-Uni a fourni de plus amples détails sur l'évolution de la situation de l'activité de MMD pendant toute la période concernée et a mentionné les informations dont disposait le PCC au moment de l'octroi de chaque mesure de soutien. Pour chaque année, les événements clés qui ont eu une incidence sur les performances financières de MMD ont été considérés comme démontrant que le PCC n'avait pas «aveuglément» suivi les prévisions non étayées et trop optimistes présentées par la direction de MMD. Au contraire, le Royaume-Uni fait valoir que les éléments de preuve démontrent clairement qu'à mesure que les problèmes se posaient, la direction de MMD les a résolus d'une manière solide et dans un esprit commercial alors qu'elle faisait progresser l'entreprise vers la rentabilité future, sous la supervision totalement adéquate du PCC au moment de la prise des décisions clés.

(56) Ces observations du Royaume-Uni ont été complétées par d'autres preuves de l'époque concernant ces évaluations économiques et commerciales ex ante, effectuées par MMD et le PCC. En outre, le Royaume-Uni a expliqué qu'un grand nombre des exposés internes fournis au PCC au sujet de MMD ont été fournis oralement plutôt que par écrit et qu'ils ne peuvent donc pas être démontrés par des preuves écrites. Néanmoins, le Royaume-Uni considère que les documents présentés fournissent des preuves suffisantes que le PCC a, depuis l'acquisition de MMD en 2008, pris des décisions raisonnables et motivées par des considérations commerciales en ce qui concerne MMD.

(57) En outre, les observations supplémentaires soulignent également (et fournissent des preuves documentaires pertinentes) qu'au cours de la période considérée, il y a eu un certain nombre d'occasions où le PCC a examiné d'autres propositions:

— en 2011, Condor Logistics a approché le PCC en vue de négocier l'achat de MMD. Le PCC a entamé des discussions avec Condor Logistics au sujet d'une vente totale ou partielle de l'entreprise et a étudié cette opportunité commerciale avec un esprit d'ouverture, mais Condor Logistics a mis un terme à son service de fret en octobre 2012 et les discussions ont pris fin,

— le 30 octobre 2012, le PCC a tenu une réunion pour discuter plus avant de la possibilité de conserver ou de vendre/fermer MMD,

— le 21 juin 2013, dans un document interne élaboré par ses soins, la direction de MMD a évalué la possibilité de vendre l'entreprise ou d'utiliser le site à d'autres fins,

— en octobre 2013, le PCC a procédé à une évaluation complète des autres options concernant MMD sur la base d'une appréciation documentée des perspectives économiques de MMD pour chacune de ces options,

— en 2014-2015, le PCC a évalué une proposition visant à utiliser le site de MMD pour construire des éoliennes en vue de la production d'électricité. Toutefois, le projet n'a pas reçu de permis de construire et n'a donc pas pu aller plus loin,

— en 2015-2016, […] (*).

(58) Enfin, à la suite d'une conférence téléphonique tenue le 18 avril 2018, le Royaume-Uni a présenté des éléments de preuve supplémentaires de l'époque concernant les évaluations économiques ex ante des différentes options disponibles, ainsi qu'une explication détaillée de la méthodologie suivie dans le modèle économique sous-jacent.

4.2. **Commentaires du Royaume-Uni sur les observations des parties intéressées**

(59) En ce qui concerne les observations du plaignant, le Royaume-Uni a fait remarquer qu'il ne faisait que répéter les allégations d'aide d'État contenues dans la décision d'ouvrir la procédure sans présenter d'observations ou de preuves spécifiques. La position du Royaume-Uni à l'égard de ces allégations a été exposée dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure.

(60) En ce qui concerne les observations de la partie intéressée anonyme, le Royaume-Uni a également souligné que la plupart des observations répétaient simplement les allégations de la décision d'ouvrir la procédure sans présenter d'observations ni de preuves spécifiques. Toutefois, le Royaume-Uni a formulé des commentaires sur trois points spécifiques soulevés par la partie intéressée anonyme.

(61) Premièrement, le Royaume-Uni n'était pas d'accord avec l'allégation selon laquelle le PCC s'est contenté de couvrir les pertes de MMD sans chercher à restructurer ou à réformer les activités de cette dernière. Comme l'explique également le Royaume-Uni dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, le PCC a pris, conjointement avec la direction de MMD, un certain nombre de mesures pour restructurer l'entreprise, réduire ses coûts, améliorer son efficacité et la rendre plus compétitive. Ces mesures consistaient notamment en:

— la conclusion d'un nouveau contrat de travail avec les syndicats afin d'introduire davantage de flexibilité et d'efficacité dans la main-d'œuvre (ce qui devait permettre d'économiser environ 250 000 GBP en coûts annuels de main-d'œuvre),

— la modernisation des installations de manutention et d'entreposage des conteneurs pour répondre à l'évolution de la demande,

— l'interruption des activités de transport de MMD et leur externalisation pour lui permettre de se concentrer sur son activité principale (alors que le contrat avec le transporteur tiers devrait générer environ [50 000-150 000] GBP de revenus supplémentaires provenant des loyers d'entreposage et d'une part des bénéfices),

— l'amélioration des technologies de l'information (comme un nouveau système informatique de suivi et de localisation ou un système de réservation des véhicules) et d'autres infrastructures (par exemple, les perfecteurs électriques installés dans les entrepôts frigorifiques permettent d'économiser 30 000 GBP d'électricité par an, les panneaux solaires installés sur le toit des entrepôts devraient permettre d'économiser environ 230 000 GBP d'électricité par an et l'installation de luminaires LED devrait permettre d'économiser environ 70 000 GBP d'électricité par an) qui a entraîné une amélioration de la performance financière,

— l'investissement dans le respect des normes de qualité et des accréditations (ISO 9001, OHSAS 18001, statut d'OEA ou code qualité 360),

— la création d'aires d'entreposage supplémentaires,

— l'apport de changements au sein du conseil d'administration de MMD afin d'améliorer la responsabilité financière.

(62) Le plan de restructuration faisait partie de l'analyse de rentabilisation initiale pour l'acquisition de MMD en 2008, et des rapports oraux et écrits sur les progrès réalisés par MMD dans la mise en œuvre du programme de restructuration ont été régulièrement présentés au PCC. Ce dernier s'est donc comporté comme un opérateur privé en apportant les changements nécessaires à l'entreprise pour qu'elle soit en mesure d'améliorer ses performances et de devenir plus compétitive. Ces mesures sont bien détaillées dans les documents internes ex ante du PCC et de MMD, présentés comme éléments de preuve par le Royaume-Uni.

(*) Informations confidentielles.

(63) Deuxièmement, le Royaume-Uni a réfuté l'allégation selon laquelle MMD aurait proposé des tarifs de manutention inférieurs à ceux du marché pour attirer et fidéliser des clients dans le secteur des produits frais, et que MMD aurait même offert à ses clients un entreposage gratuit. La partie intéressée anonyme n'a présenté aucun élément de preuve à l'appui de ces allégations. Elle s'est contentée de déclarer que MMD est «présumée» ou «réputée» proposer de tels prix, sans préciser l'origine de ces informations. Le Royaume-Uni affirme que ces allégations sont sans fondement puisque les prix pratiqués par MMD reflètent les tarifs proposés dans d'autres ports et sont même souvent plus élevés que les prix des concurrents. Le Royaume-Uni a présenté des éléments de preuve montrant qu'en réalité, les tarifs de MMD n'ont pas été réduits à la suite de l'acquisition de MMD par le PCC en 2008. Au contraire, les tarifs relatifs aux palettes ont augmenté de près de […] % au cours de cette période. En outre, même si la tarification entre les ports est peu transparente, certains clients ont fourni les tarifs qui leur ont été proposés par d'autres ports lors des négociations tarifaires avec MMD. Ces informations démontrent que les prix de MMD reflètent les prix du marché appliqués dans d'autres ports. De même, le Royaume-Uni a rejeté l'allégation selon laquelle MMD offrait un entreposage gratuit à ses clients.

(64) Troisièmement, le Royaume-Uni a réfuté l'allégation selon laquelle, à la suite d'une aide d'État illégale, les produits frais sont devenus un secteur beaucoup moins attrayant pour les opérateurs ne bénéficiant pas d'une aide. Aucun élément ne vient là non plus étayer cette allégation et, comme indiqué dans les observations du Royaume-Uni sur la décision d'ouvrir la procédure, d'autres ports, tels que Douvres, continuent à investir dans la manutention de produits frais (Douvres a récemment acquis Hammond, qui exerce une activité de manutention de fruits).

5. **APPRÉCIATION DES MESURES**

(65) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché, 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

5.1. **Existence d'une aide d'État**

(66) Compte tenu de la définition de la notion d'aide d'État figurant à l'article 107, paragraphe 1, du traité, les éléments constitutifs des aides d'État sont: i) l'existence d'une entreprise, ii) l'imputabilité de la mesure à l'État et son financement au moyen de ressources d'État, iii) l'octroi d'un avantage économique, iv) la sélectivité de la mesure et v) ses effets sur la concurrence et les échanges entre États membres. Ces critères doivent être remplis cumulativement pour qu'une mesure puisse constituer une aide d'État.

(67) Le Royaume-Uni affirme que ces mesures ne confèrent aucun avantage économique à MMD, car elles sont conformes au principe de l'investisseur en économie de marché (PIEM). Selon ce principe, les opérations économiques effectuées par des organismes publics en qualité d'investisseurs ne confèrent pas d'avantage à leur destinataire et, de ce fait, ne constituent pas des aides d'État lorsqu'elles sont réalisées dans les conditions normales du marché ([4]).

(68) Par conséquent, afin d'établir si les mesures d'aide alléguées constituent une aide d'État, la Commission analysera d'abord le critère de l'avantage économique.

5.1.1. *Existence d'un avantage économique*

(69) À la suite de la décision d'ouvrir la procédure, le Royaume-Uni a fourni des éléments de preuve supplémentaires substantiels indiquant que toutes les mesures prises par le PCC à l'appui de MMD, que ce soit sous la forme de subventions aux revenus ou de diverses formes de financement, ont été précédées d'une analyse approfondie de leurs avantages économiques. Pour apprécier l'existence d'un avantage en l'espèce, la Commission applique le critère de l'investisseur en économie de marché. Sur la base des éléments de preuve et arguments supplémentaires présentés, la Commission analysera si un investisseur hypothétique en économie de marché se trouvant dans une position similaire à celle du PCC (c'est-à-dire, en particulier, dans la situation d'un actionnaire à 100 % de MMD menant d'autres activités commerciales dans le port et de taille comparable au PCC) aurait pris les mesures 2 à 5 ([5]). Cette appréciation doit se fonder sur des éléments ex ante montrant que les décisions d'octroi des mesures 2 à 5 étaient fondées sur des évaluations économiques comparables à celles que, dans les circonstances

([4]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, Belgique/Commission (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 29; l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, Italie/Commission (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, points 18, 19 et 20; l'arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Cityflyer Express/Commission, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, point 51; l'arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, affaires jointes T-129/95, T-2/96 et T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, points 104 et 109; l'arrêt du Tribunal du 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen/Commission, affaires jointes T-228/99 et T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, point 245; l'arrêt du Tribunal du 25 juin 2015, SACE/Commission, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, points 91 à 93; l'arrêt du Tribunal du 16 janvier 2018, EDF/Commission, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6, points 18 à 79.

([5]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 3 avril 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, points 35 et 36.

de l'espèce, un investisseur privé rationnel se trouvant dans une situation la plus proche possible de celle de l'État membre aurait fait établir, avant de réaliser l'investissement et au vu des autres options disponibles ([6]). En outre, cette appréciation doit être appliquée en faisant abstraction de toute considération liée exclusivement au rôle de l'État membre en tant que puissance publique (par exemple, à caractère social ou liées à la politique régionale ou sectorielle) ([7]).

(70) Afin d'examiner si les mesures 2 à 4 sont conformes au critère de l'investisseur en économie de marché, la Commission se place dans le contexte de la période pendant laquelle les mesures de soutien financier ont été prises ([8]).

(71) Les arguments et les éléments de preuve présentés par le Royaume-Uni montrent que les mesures 2 à 5 s'inscrivaient, dans la pratique, dans un soutien financier global accordé à MMD par le PCC, sa société mère, afin de faciliter et d'accompagner une restructuration continue de l'entreprise en vue d'assurer la viabilité et la rentabilité de ses activités. Les mesures ont donc fait l'objet d'une évaluation continue de leur complexité afin de déterminer la voie la plus rationnelle sur le plan économique. Elles faisaient donc toutes partie du modèle économique utilisé par le PCC pour cette évaluation. L'évaluation de la conformité au PIEM des mesures 2 à 5 forme donc un tout et chaque mesure ne peut être simplement évaluée de manière distincte. C'est pourquoi la Commission commencera par analyser la conformité au PIEM des mesures 2 à 5 dans leur ensemble et ce n'est qu'ensuite, dans la mesure nécessaire, qu'elle ajoutera des considérations spécifiques en ce qui concerne les mesures individuelles.

(72) Les documents présentés par le Royaume-Uni constituent des éléments de preuve objectifs et vérifiables démontrant, à suffisance de droit, que le PCC, depuis son acquisition de MMD, a analysé minutieusement sa situation réelle et ses perspectives commerciales sur la base de considérations purement économiques. D'une manière générale, les documents sont dûment datés et comprennent une analyse raisonnée du PCC, ainsi que des prévisions du PCC fondées sur des hypothèses généralement raisonnables. Les documents ne se fondent donc pas simplement sur les chiffres et les arguments présentés par MMD elle-même, mais ils les analysent de manière critique et constituent une preuve de la surveillance économique active et continue exercée par le PCC à l'égard de MMD.

(73) Les documents soumis démontrent que l'analyse économique régulière a tenu compte des nombreuses économies et synergies interconnectées liées au maintien d'une exploitation commerciale sur un site détenu à 100 %, en particulier les synergies avec d'autres activités dans le port de Portsmouth (principalement les activités de transbordeurs et de croisière), également détenu à 100 % par le PCC. Ces synergies comprennent les éléments suivants:

— le site de MMD est adjacent à d'autres parties du port de Portsmouth et, en gardant un contrôle total sur le site de MMD, le PCC maintient l'élément de flexibilité nécessaire pour agrandir le port, les activités de transbordeurs ou celles de croisière,

— chaque année, environ […] palettes de marchandises sont réceptionnées ou déposées auprès de MMD, après avoir commencé ou terminé leur voyage sur un navire faisant escale au port de transbordement adjacent. La valeur ajoutée pour le port international de transbordement résultant de ce fret est d'environ […] GBP par an, et le port ne pourrait très probablement pas engranger ce revenu s'il n'était pas adjacent aux services de manutention et d'arrimage de MMD. En outre, MMD n'est en mesure d'obtenir ses propres revenus de manutention pour ces volumes que parce qu'elle est située à proximité du port de transbordement,

— le PCC a été en mesure d'obtenir un trafic de transbordeurs commerciaux supplémentaires grâce au fait qu'il détient MMD. Par exemple, l'opérateur Transfennica a été attiré au port en 2015 en raison des installations de manutention de conteneurs et des activités d'arrimage de MMD. Cela s'est traduit par des recettes supplémentaires d'environ 107 000 GBP pour le port de transbordeurs,

— des discussions sont en cours avec certains opérateurs quant à la possibilité de profiter davantage des installations de MMD qui sont situées à proximité du port de transbordeurs. Par exemple, les services de transbordeurs rouliers au port peuvent être utilisés pour faire entrer ou expédier des camions dont la cargaison serait manutentionnée par MMD. MMD est également en pourparlers confidentiels avancés avec […] qui propose de […]. Cela pourrait permettre d'obtenir un revenu combiné pour le port de transbordeurs et pour MMD d'environ […] GBP par an,

— le port utilise parfois les postes d'amarrage de MMD pour les navires de croisière, ce qui, une fois de plus, lui permet de profiter de sa capacité disponible et de générer des bénéfices financiers supplémentaires pour le port.

([6]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2012, EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, points 84 et 85.

([7]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2012, Commission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, points 79 à 81; l'arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, point 14; l'arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, point 13; l'arrêt de la Cour de justice du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, affaires jointes C-278/92 à C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, point 22; l'arrêt de la Cour de justice du 28 janvier 2003, Allemagne/Commission, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, point 134.

([8]) Arrêt du 16 mai 2002, France/Commission, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 71.

(74) Compte tenu du caractère purement commercial de ces synergies, la Commission considère qu'un investisseur hypothétique en économie de marché tiendrait compte de ces synergies avec ses autres activités commerciales lors de l'évaluation ex ante des avantages économiques de toute mesure de soutien en faveur de MMD.

(75) En outre, un investisseur opérant en économie de marché aurait effectivement tenu compte, dans ses considérations, des sources de revenus futurs attendus pour le PCC sous la forme de loyers, de droits de pilotage et de droits portuaires payés par MMD, ainsi que de la probabilité qu'ils soient perdus ou réduits dans le cas de l'adoption d'options alternatives. Ces revenus futurs sont pertinents pour évaluer la justification économique des mesures à prendre par une société mère en économie de marché en vue de soutenir sa filiale. Par conséquent, si ces sources de revenus ne peuvent à elles seules justifier le maintien du soutien à MMD, leur inclusion dans le modèle économique global est conforme à ce qu'aurait fait un investisseur hypothétique en économie de marché.

(76) Compte tenu des synergies et des sources de revenus susmentionnées au sein du groupe de sociétés contrôlé par le PCC, le Royaume-Uni a fourni des copies d'un modèle économique analysant les différentes options disponibles et calculant leurs avantages économiques. Ce modèle a été élaboré dans le but d'analyser la logique économique de l'investissement continu dans MMD et a été régulièrement mis à jour. La logique économique sous-tendant la poursuite du soutien à MMD aussi bien sous la forme de subventions aux revenus que de diverses mesures de financement a donc été régulièrement vérifiée sur une base ex ante par rapport à d'autres options possibles.

(77) Les autres options envisagées par le PCC à diverses étapes de son implication dans MMD comprenaient:

— **la vente de MMD** — le Royaume-Uni a démontré qu'il était extrêmement improbable que la vente de MMD à un tiers en continuité d'exploitation aurait constitué une solution commercialement avantageuse. Les arguments convaincants en faveur de l'acquisition par le PCC en 2008 tenaient compte des synergies attendues avec les autres activités portuaires du PCC, de la valeur stratégique du terrain pour ce port et de la poursuite des flux de revenus provenant de MMD (voir également l'analyse de la mesure 1 dans la décision d'ouverture). Toutefois, ces considérations n'auraient pas été prises en compte par une tierce partie envisageant l'achat potentiel de MMD. Nonobstant ce qui précède, les éléments de preuve fournis confirment que le PCC […] en 2011[…] ([9]) et […] en 2015-2016 ([10]) (voir considérant 57 ci-dessus),

— **la modification/la diversification des activités de MMD** — le Royaume-Uni a indiqué que, depuis 2008, diverses options de modification ou de diversification des activités de MMD ont été envisagées (telles que les granulats, le bois, les voitures, le trafic de conteneurs, les cargaisons lourdes, l'acier). Toutefois, comparés aux perspectives actuelles de MMD en matière de manutention des produits frais, aucun de ces produits ou services de remplacement n'était attrayant sur le plan commercial et n'aurait pu générer un chiffre d'affaires plus élevé,

— **la liquidation de MMD et l'utilisation du site à d'autres fins** — le principal actif de MMD est son droit de tenure à bail sur le site en vertu d'un contrat de location qui autorise le PCC à résilier le bail en cas de faillite de MMD. Par conséquent, en cas de faillite, le PCC serait en mesure de récupérer le terrain et de l'exploiter à d'autres fins. Toutefois, le Royaume-Uni a démontré par des arguments détaillés que les autres options disponibles pour le site étaient extrêmement limitées. Le Royaume-Uni a fourni des éléments de preuve et des arguments convaincants démontrant l'incidence des limites en matière légale et d'aménagement du territoire liées au site de MMD sur la disponibilité et la viabilité commerciale d'éventuelles autres options. Le PCC a analysé, dans ses documents internes, les possibilités d'utiliser le site pour l'extension de son port de transbordeurs, pour l'entreposage, pour l'accueil de parcs éoliens ([11]) et à des fins résidentielles/commerciales. Toutefois, aucun des usages envisagés n'offrait d'options économiquement plus avantageuses en raison soit de la situation du marché et/ou de l'aménagement du territoire, soit d'autres contraintes réglementaires et juridiques ([12]).

(78) Le Royaume-Uni a expliqué que le PCC ne pouvait pas fournir toutes les versions antérieures de ce modèle économique pour chaque année, car il a été rédigé sous la forme d'un fichier Excel unique qui a été continuellement mis à jour sans archivage systématique des résultats antérieurs. Toutefois, les autorités britanniques ont confirmé que le modèle économique avait servi de base pour décider s'il était économiquement judicieux de continuer à investir dans MDD ou s'il était préférable d'opter pour une autre solution.

(79) Le Royaume-Uni a fourni deux versions du modèle économique élaboré en mai/juin 2013 lors de l'une des discussions sur l'avenir de la participation du PCC dans MMD (voir également le considérant 51 ci-dessus). Le modèle correspond aux outils de marché standard et se fonde sur le calcul d'une valeur actualisée nette des flux de trésorerie futurs attendus pour les différentes solutions envisagées. Ce modèle spécifique a pris en considération trois options de base: 1) le maintien de MMD, 2) la vente de MMD en continuité d'exploitation pour une valeur d'actif net de 2,4 millions de GBP, 3) la liquidation de MMD et l'utilisation différente du site comme

([9]) Voir courriel de […] du […].
([10]) Voir document d'évaluation interne du PCC […] du […].
([11]) Voir le rapport de synthèse de Mosscliff Environmental Consultancy daté du 30.8.2014 étudiant l'option consistant à utiliser le site de MMD pour l'installation d'éoliennes.
([12]) Voir l'évaluation complète des autres solutions possibles élaborée en vue de la discussion des «arguments en faveur de la poursuite des investissements dans MMD (*Case for continued investment in MMD*) en juin et octobre 2013.

installation d'entreposage (soit l'autre utilisation possible du site la plus avantageuse). Pour chacune de ces options, le modèle calcule la valeur actualisée nette des flux de trésorerie attendus en utilisant comme taux d'actualisation le coût moyen pondéré du capital du PCC de 4,23 %.

(80) Le modèle économique évalue les différentes options sur la base d'un ensemble de méthodes:

a) **contribution aux frais généraux fixes** — Cette méthode permet d'évaluer dans quelle mesure la trésorerie générée par le site couvre ses coûts variables d'exploitation (c'est-à-dire les coûts qui varient en fonction de l'activité) et contribue ensuite aux frais généraux fixes associés au site lui-même. L'évaluation décrit tous les flux de revenus en espèces en faveur du PCC, y compris tout excédent réalisé par MMD (qui, dans cette analyse, est supposé être versé sous forme de dividende au PCC), mais déduit également toute subvention aux revenus versée par le PCC. Les flux de capitaux éventuels sous forme de prêts et de subventions en capital sont exclus puisque leur consommation annualisée (amortissement) se reflète dans l'excédent ou le déficit net réalisé par MMD;

b) **excédent/déficit total hors coûts «en nature»** — Cette méthode consiste en l'application progressive de la méthode «Contribution aux frais généraux fixes» décrite au point a) pour inclure également les frais généraux fixes du PCC (investisseur) associés à tous les investissements réalisés dans la société. Ces frais généraux sont entièrement liés aux coûts de financement de la dette contractée par le PCC afin d'investir des capitaux dans MMD;

c) **rendement des investissements** — Il s'agit de l'excédent ou du déficit total [décrit au point b)] en tant que ratio de l'investissement total au cours de la période. Étant donné que l'investissement est financé par la dette, les intérêts de la dette sont inclus dans l'excédent ou le déficit total;

d) **augmentation de la valeur à la fin de la période** — Il s'agit du dividende plus la variation de la valeur en capital de l'actif;

e) **rendement total** — Cela comprend à la fois le total des excédents/déficits [tel qu'indiqué au point b)] et toute variation de la valeur en capital de l'investissement [tel qu'indiqué au point d)];

f) **rendement total des investissements** — Il s'agit du rendement total [voir point e)] en tant que ratio de l'investissement total.

(81) La Commission considère que les hypothèses formulées dans le modèle économique sont raisonnables et confirme qu'elles ne tiennent pas compte de facteurs autres que des facteurs économiques, ignorant ainsi les considérations de politique publique.

(82) La version de juin 2013 du modèle économique contenait les résultats suivants pour les différentes autres options possibles envisagées sur deux périodes d'investissement considérées de 5 et 10 ans.

INVESTISSEMENTS DANS MMD - OPTIONS						
Rendements de l'investissement	Option 1		Option 2		Option 3	
	Maintien de MMD		Vente de MMD		Autre utilisation	
	5 prochaines années	10 prochaines années	5 prochaines années	10 prochaines années	5 prochaines années	10 prochaines années
	millions de GBP	millions de GBP	millions de GBP	millions de GBP	millions de GBP	millions de GBP
Contribution/(ajout) aux frais généraux fixes	14,3	28,6	11,3	19,7	– 4,4	– 4,3
Excédent/déficit total hors coûts «en nature»	7,0	16,0	4,5	10,0	– 8,5	– 10,7
Rendement des investissements	290,6 %	460,5 %	Sans objet	Sans objet	– 861,5 %	– 531,8 %
Augmentation de la valeur à la fin de la période (valeur nette)	1,0	2,3	0,0	0,0	0,4	0,9
Rendement total - Excédent plus valeur	8,0	18,2	4,5	10,0	– 8,1	– 9,8
Rendement total des investissements	315,6 %	503,3 %	Sans objet	Sans objet	– 800,0 %	– 453,6 %

(83) Les résultats du modèle économique de juin 2013 montrent que, toutes méthodologies confondues, l'option du maintien de MMD était l'option économiquement la plus avantageuse parmi les options disponibles.

(84) Malgré plusieurs demandes de la Commission, le Royaume-Uni n'a pas été en mesure de fournir d'autres exemplaires du modèle économique pour d'autres périodes. Toutefois, les nombreux autres éléments de preuve documentaire disponibles montrent que la rationalité économique de la participation du PCC dans MMD a fait l'objet d'un examen régulier tout au long de la période analysée. Tous les éléments de preuve disponibles confirment également que l'évaluation était fondée sur des considérations purement économiques et commerciales, abstraction faite de toute considération de politique publique qu'un investisseur hypothétique en marché n'aurait pas prise en considération.

(85) De plus, le PCC a exercé un contrôle financier minutieux de son investissement dans MMD en nommant son plus haut dirigeant financier directeur de MMD afin de contrôler les performances financières de l'entreprise. Le Royaume-Uni a fourni des exemplaires de nombreux rapports sur la situation commerciale et financière de MMD et ses perspectives d'avenir, qui ont été régulièrement examinés par le PCC ([13]). Le plan d'entreprise de MMD a été régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution du marché et les représentants du PCC ont été étroitement associés aux progrès de MMD en la matière. Le Royaume-Uni a également démontré que le PCC avait procédé à une évaluation détaillée de la position commerciale de MMD en se référant à ses résultats financiers, à l'avancement des mesures de restructuration, aux gains/pertes de clientèle et aux prévisions de la direction concernant l'activité, par l'intermédiaire de comités spécialisés chargés de la supervision de MMD, ainsi que par la supervision financière du plus haut responsable financier du PCC. La Commission a également jugé que les rapports et les résumés des plans d'entreprise présentés au PCC fournissaient une évaluation objective et équilibrée des activités, y compris des défis et des risques auxquels MDD était confrontée.

(86) En outre, la Commission a constaté que le PCC avait continué à adopter diverses mesures de restructuration afin de réduire les coûts, d'accroître la rentabilité et d'améliorer la compétitivité de MMD. En fait, le PCC n'était disposé à approuver la poursuite des investissements que sur la base d'un plan de restructuration continu et régulièrement mis à jour. Par exemple, après trois années de négociations difficiles, de nouveaux contrats de travail ont été signés avec le personnel de MMD en 2016, ce qui devait permettre d'économiser environ 250 000 GBP en coûts annuels de main-d'œuvre. Le plan de restructuration comprenait également un certain nombre de projets d'investissement visant à accroître la compétitivité de MMD (à savoir des investissements dans la certification de la qualité, l'amélioration de l'entreposage à température contrôlée, de nouveaux équipements pour la manutention des conteneurs, l'installation d'espaces supplémentaires pour les conteneurs et de nouvelles améliorations constantes et successives des infrastructures en vue d'optimiser l'efficacité de leur fonctionnement). De plus, en 2014, MMD a pris la décision de cesser de proposer son propre service de transport des marchandises arrivant chez elle et a choisi d'externaliser ce service afin de pouvoir se concentrer sur son activité principale. En outre, depuis son acquisition de MMD, le PCC a apporté un certain nombre de changements à la gestion de l'entreprise, non seulement pour améliorer sa responsabilité financière, mais aussi pour maximiser les synergies avec les activités portuaires du PCC. Enfin, MMD a également investi dans l'amélioration et l'extension de ses relations avec ses principaux clients.

(87) Le Royaume-Uni a ainsi démontré que les résultats financiers de MMD faisaient l'objet d'un examen constant, ce qui conduisait à des adaptations de son plan de restructuration. Il en a résulté un retour à la rentabilité de MMD sans aucune subvention aux revenus de la part du PCC au cours de l'exercice 2016-2017.

(88) Par conséquent, en ce qui concerne plus particulièrement les subventions aux revenus (mesure 2), le Royaume-Uni a fourni des éléments de preuve substantiels permettant à la Commission de dissiper les préoccupations soulevées dans la décision d'ouvrir la procédure. Le Royaume-Uni a démontré que, même si le soutien continu du PCC à MMD par l'intermédiaire de subventions aux revenus dépassait le plan d'investissement initial, tant en ce qui concerne le montant que la durée, ce soutien a constitué, pendant toute la période considérée, un comportement économiquement rationnel plus avantageux pour le PCC que toutes les autres options disponibles.

(89) En ce qui concerne la facilité de prêt à long terme accordée par le PCC à MMD à partir de 2010 (mesure 3), la Commission note en particulier que son existence et les effets économiques connexes pour le PCC ont été pleinement pris en considération dans l'évaluation économique globale de son soutien continu à MMD et ont été intégrés au modèle économique décrit ci-dessus.

(90) En outre, le Royaume-Uni a fourni des éléments de preuve confirmant que la situation financière de MMD avait été évaluée avant l'octroi du prêt, et que les prévisions commerciales et financières pertinentes offraient de bonnes perspectives de remboursement du prêt dans les années à venir, une fois mises en œuvre les mesures de restructuration prévues. Le Royaume-Uni a également fourni une évaluation détaillée de chaque projet soutenu par le prêt, en analysant les avantages économiques escomptés et en les comparant aux autres options disponibles. Par conséquent, les éléments de preuve présentés confirment qu'avant le paiement de chaque tranche

([13]) Voir, par exemple, les rapports de mise à jour des ports commerciaux au PCC de mars 2009, juin 2009, novembre 2010, juin 2011, octobre 2012, mars 2013, mars 2014 ou mars 2015.

du prêt, la justification économique de l'investissement en cause a été correctement analysée. En outre, toutes les tranches du prêt n'ont été utilisées que pour des dépenses en capital et ont donc, en principe, augmenté la valeur de l'entreprise et de l'investissement du PCC.

(91) En outre, le Royaume-Uni a fait valoir que le point de référence pertinent n'est pas un prêteur privé indépendant mais une société mère privée dans une situation similaire. Selon le Royaume-Uni, il serait économiquement rationnel pour une société mère d'accorder un prêt à sa filiale au coût d'emprunt de la société mère dans le but de financer des investissements visant à améliorer la compétitivité de la filiale et, partant, à accroître sa valeur pour la société mère.

(92) La Commission reconnaît que le fait que le PCC détenait (et détient toujours) 100 % de MMD devrait être pris en considération dans l'évaluation de la facilité de prêt. Les considérations économiques du PCC concernant le bénéfice escompté provenant du prêt ne se limitent pas aux seuls paiements d'intérêts prévus, comme dans le cas de banques commerciales, mais doivent nécessairement tenir compte du fait que le prêt améliorerait la capacité de MMD à réaliser des bénéfices futurs et donc à augmenter la valeur de la participation du PCC. En effet, le financement au titre de la facilité de prêt est étroitement lié aux mesures de restructuration destinées à remédier aux difficultés financières de MMD et à assurer sa rentabilité à long terme. En outre, le modèle économique ex ante élaboré par le PCC a confirmé qu'en dépit d'une longue période de pertes subies par MMD, l'octroi des mesures de financement, y compris la facilité de prêt, constituait le comportement économique le plus rationnel à la lumière des autres options disponibles.

(93) Toutefois, même en ne tenant pas compte de cet argument et en considérant MMD Shipping comme une entreprise autonome, la Commission a conclu que les conditions du prêt ne procuraient aucun avantage économique appréciable à MMD. Le Royaume-Uni n'a fourni aucune information sur la notation de MMD qui permettrait de vérifier sa solvabilité isolément. Toutefois, compte tenu du fait que la société a été recapitalisée à la suite de son acquisition, qu'elle est devenue globalement rentable et qu'elle présentait des perspectives d'activité future raisonnablement bonnes, sa notation correspondrait au moins à la notation B (faible) telle que définie dans la communication de la Commission de 2008 sur les taux de référence. Compte tenu d'un niveau normal de garantie (considérant 93), la marge correspondante s'élèverait, conformément à la communication de la Commission de 2008 sur les taux de référence, à 400 points de base. Avec un taux de base de 1,35 % pour le Royaume-Uni en novembre 2010, le taux d'intérêt du marché présumé correspondant s'élèverait à 5,35 %. Le taux fixé par le PCC, qui s'élève à 4,81 %, est très proche du taux de marché présumé (plutôt conservateur) et la différence annuelle de paiement des intérêts sur le prêt total ne s'élèverait qu'à 37 000 GBP (environ 43 000 EUR), en tout état de cause bien en dessous du seuil de minimis de 200 000 EUR sur une période consécutive de trois ans.

(94) En outre, le taux de marché présumé fondé sur la communication de la Commission de 2008 sur les taux de référence ne tient pas compte du fait que le PCC est également en position d'actionnaire à 100 % de MMD (voir considérant 91). Compte tenu du contexte général de la relation entre le PCC et MMD, la Commission considère qu'une société mère hypothétique en économie de marché serait prête à accorder la facilité de prêt dans des conditions similaires.

(95) Enfin, le Royaume-Uni a présenté un exemplaire complet de l'accord de prêt qui comprenait les dispositions standard d'un contrat de prêt, y compris une charge flottante prise par le PCC sur tous les actifs/recouvrables de MMD fournissant une garantie en cas d'insolvabilité. Étant donné que la valeur de l'actif net total inclus dans le modèle économique pour l'exercice 2010-2011 était supérieure à 10 millions de GBP, la garantie était substantielle.

(96) Par conséquent, le Royaume-Uni a fourni suffisamment d'éléments de preuve supplémentaires pour lever les préoccupations exprimées dans la décision d'ouvrir la procédure concernant la mesure 3 et démontrer que l'octroi du prêt à long terme était conforme à ce qu'aurait fait une société mère privée rationnelle.

(97) En ce qui concerne l'acquisition de deux grues par le PCC et leur location à long terme à MMD en 2010 et 2011 (mesure 4), son appréciation est analogue à celle de la facilité de prêt à long terme ci-dessus, compte tenu des similitudes des conditions de financement dans les deux cas.

(98) En particulier, les éléments de preuve fournis par le Royaume-Uni indiquent que le PCC, conjointement avec MMD, recherchait effectivement la solution la plus rentable pour obtenir les grues nécessaires aux activités de MMD. Même si, au moment de l'acquisition de MMD, l'analyse de rentabilisation prévoyait que le remplacement des grues serait effectué par un contrat de crédit-bail conclu avec un tiers, l'analyse interne ex ante, dûment étayée, des options possibles pour l'acquisition de grues élaborée par le PCC en vue de constituer la base de son processus décisionnel montre que l'achat des grues par le PCC avec une location ultérieure à MMD était la solution la plus avantageuse économiquement. En outre, les contrats de crédit-bail comprenaient des clauses

contractuelles types et des garanties juridiques applicables aux deux parties, correspondant aux contrats de crédit-bail ordinaires conclus entre sociétés commerciales. Le montant du crédit-bail est calculé de manière à assurer le remboursement de l'investissement du PCC sur la durée de vie (15 ans) des grues, y compris ses coûts d'emprunt moyens, ce qui peut être considéré comme une pratique commerciale courante pour ces accords intragroupe. Il est en effet économiquement rationnel pour les sociétés mères ayant des filiales à 100 % d'utiliser l'arrangement économiquement le plus efficace (du point de vue de l'ensemble du groupe) pour l'acquisition des équipements nécessaires aux activités de sa filiale. Les grues ont été louées à MMD pour une période de sept ans. Compte tenu de leur durée de vie prévue de 15 ans, les rapports internes soulignaient que le PCC pourrait, à l'expiration du bail, louer à nouveau les grues à MMD ou les vendre sur le marché de l'occasion. Le rapport indique qu'il existe un marché de l'occasion important pour ces grues, ce qui permettrait au PCC de les vendre en cas de changement de situation.

(99) Le Royaume-Uni a donc fourni des éléments de preuve suffisants indiquant qu'une société mère privée rationnelle aurait accepté de financer l'acquisition des grues dans les conditions convenues entre le PCC et MMD.

(100) Enfin, en ce qui concerne la garantie sur découvert (mesure 5), les préoccupations exprimées dans la décision d'ouvrir la procédure étaient à nouveau liées au caractère prétendument problématique des subventions aux revenus, qui a toutefois été clarifié lors de la procédure formelle. En outre, le Royaume-Uni a fourni des documents internes démontrant que la fourniture des diverses facilités de fonds de roulement était une décision commercialement rationnelle dans le chef du PCC, car il s'agissait du moyen le plus rentable d'assurer le bon fonctionnement de sa filiale, MMD. De plus, cela a également été pris en considération dans le modèle économique mentionné ci-dessus. Par ailleurs, en ce qui concerne le remplacement du dépôt en espèces par une garantie de la part du PCC, un document interne ex ante servant de base à la décision du PCC conclut que cette garantie est effectivement plus avantageuse économiquement pour MMD et le PCC qu'un dépôt en espèces car elle permettrait au PCC d'éviter la perte des intérêts sur ce dépôt. Le Royaume-Uni a ainsi démontré qu'il était économiquement rationnel pour une société mère de fournir les facilités de fonds de roulement garantissant le bon fonctionnement de sa filiale détenue à 100 %.

5.1.2. *Conclusion sur l'existence d'une aide d'État*

(101) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures 2 à 5 ont été accordées conformément au PIEM et n'ont donc pas procuré à MMD un avantage économique indu. Les mesures 2 à 5 ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. **OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES**

(102) Étant donné que le Royaume-Uni a notifié, le 29 mars 2017, son intention de quitter l'Union, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification, sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décide de proroger ce délai. En conséquence, et sans préjudice des dispositions de l'accord de retrait, la présente décision ne s'applique que jusqu'à ce que le Royaume-Uni cesse d'être un État membre.

7. **CONCLUSION**

(103) La Commission constate que les mesures prises par le Royaume-Uni ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures que le Royaume-Uni a mises en œuvre en faveur de MMD ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 novembre 2018.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission