DÉCISION DE LA COMMISSION

du 4 février 1987

relative à une aide octroyée par le gouvernement belge à une entreprise de tubes d'acier

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

(87/418/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 93 paragraphe 2 premier alinéa,

après avoir mis, conformément aux dispositions dudit article, les intéressés en demeure de présenter leurs observations et vu ces observations,

considérant ce qui suit :

I

Le 19 juillet 1984, le gouvernement belge a notifié, au titre de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, son intention de procéder, au bénéfice d'une entreprise productrice de tubes située dans la région liégeoise, aux mesures suivantes : augmentation de capital à raison de 1,8 milliard de francs belges et souscription à une émission d'obligations convertibles participantes conditionnelles portant sur un montant de 2,2 milliards de francs belges ; ces concours publics viennent en sus d'un ensemble d'aides déjà autorisées en faveur de la même entreprise par la Commission en 1982.

Par ailleurs, les informations parvenues ultérieurement à la Commission (et confirmées par le gouvernement belge par lettre du 29 juillet 1985) font apparaître que l'entreprise susvisée avait reçu précédemment, outre les aides notifiées le 19 juillet 1984, d'autres concours publics sans autorisation de la Commission, et, partant, en infraction aux dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE.

Il résulte de ce qui précède que les aides soumises à l'examen de la Commission (aides octroyées sans notification et aides notifiées le 19 juillet 1984) s'élèvent au total à 9,085 milliards de francs belges, auxquelles s'ajoute le bénéfice d'aides octroyées au titre de l'application des lois d'expansion économique, portant sur un montant de 1,212 milliard de francs belges.

À l'issue d'un premier examen, la Commission a constaté que, en dépit de l'effort de modernisation entrepris et malgré les aides déjà reçues, l'entreprise continuait d'enregistrer des résultats fortement déficitaires. Elle a, par ailleurs, relevé que de graves incertitudes pèsent sur ses perspectives de rétablissement, telles que celles-ci ressortent des prévisions établies par ses dirigeants. En effet, l'amélioration des résultats est principalement attendue d'un redéploiement des ventes, d'une part vers les tubes de haut de gamme et, d'autre part, vers des marchés plus rémunérateurs que ceux desservis jusqu'alors par l'entreprise. Or, une telle évolution revêt un caractère très aléatoire en raison de la situation surcapacitaire du secteur rendant particulièrement difficile la conquête par une entreprise de nouvelles parts de marché.

Dans ces conditions, et étant donné que les aides soumises à son examen risquaient de provoquer des distorsions importantes de la concurrence sur un marché sensible, la Commission a décidé d'ouvrir à leur encontre la procédure de l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE, notamment afin de recueillir les avis des intéressés.

Par lettre du 5 juillet 1985, elle a mis le gouvernement belge en demeure de présenter ses observations. Les autres États membres en ont été informés par lettre du 12 juillet 1985 et les tiers intéressés le 16 juillet 1985 [1].

En dépit de cette procédure le gouvernement belge a procédé au versement des aides notifiées à l'état de projet le 19 juillet 1984.

Par ailleurs, le gouvernement belge a notifié, par lettre du 4 juin 1986, un projet d'aide en faveur de la même entreprise, tendant à convertir en capital 3,010 milliards de francs belges de prêts garantis.

Par lettre du 1er août 1986, la Commission a mis le gouvernement belge en demeure de présenter ses observations. Les autres États membres en ont été informés par lettres du 10 novembre 1986 et les tiers intéressés le 19 novembre 1986 [2].

En dépit de cette procédure, le gouvernement belge a procédé à la conversion en capital susvisée portant sur un montant de 2,510 milliards de francs belges.

Il résulte de ce qui précède que l'ensemble des aides faisant l'objet des deux procédures susvisées (à l'exception de 500 millions de francs belges de conversion en capital) ont été accordées en infraction aux dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE.

II

En présentant ses observations par lettres du 29 juillet 1985, puis du 5 septembre 1986, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE, le gouvernement belge a soutenu en premier lieu que les interventions de l'État en faveur de l'entreprise n'étaient pas de nature à provoquer des distorsions de concurrence.

En effet, les concours publics accordés jusqu'en 1982 avec l'autorisation de la Commission et ceux octroyés en infraction au traité CEE n'auraient même pas été suffisants pour assurer l'équilibre financier de l'entreprise en raison, notamment, d'une sous-estimation du coût du programme d'investissement mis en œuvre en 1982.

[1] JO n° C 178 du 16. 7. 1985, p. 2.
[2] JO n° C 293 du 19. 11. 1986, p. 3.

Dès lors, les interventions notifiées en 1984 seraient destinées à financer le solde de ce programme d'investissement et à satisfaire les besoins en fonds de roulement résultant pour l'entreprise de l'accroissement de son chiffre d'affaires au cours des dernières années.

Dans ces conditions, les interventions de l'État (détenteur de plus de 99 % du capital de l'entreprise) devraient être considérées non pas comme des aides, mais comme des « apports d'actionnaire » ne constituant pas une entrave à la concurrence.

De plus, le montant limité des livraisons effectuées par l'entreprise sur le marché communautaire (25 898 tonnes en 1984, soit 8,6 % de sa production totale, contre 36 166 tonnes en 1979) ne serait pas de nature à affecter les échanges entre États membres.

Le gouvernement belge a en outre souligné l'importance du maintien en activité de l'entreprise dans une région durement frappée par la crise de la sidérurgie. Il a enfin indiqué, s'appuyant sur les indications qui lui ont été fournies par l'entreprise, que le rééquilibrage des résultats financiers devrait intervenir dès 1985, tandis qu'un résultat net positif serait dégagé à compter de 1986. Ces prévisions se fonderaient tant sur la pérennité des contrats de livraison conclus depuis 1980 avec son principal client (l'Union soviétique), lesquels assurent à l'entreprise une base commerciale stable sous forme d'un marché captif qui, bien que réduit, demeurerait important, que sur sa capacité à pénétrer des marchés plus rémunérateurs.

Les observations présentées dans le cadre de la même procédure par trois autres États membres et quatre association professionnelles de producteurs de tubes d'acier traduisent, en particulier, les vives craintes que la pénétration envisagée par l'entreprise bénéficiaire de nouveaux marchés, déjà soumis à la pression de fortes capacités excédentaires, ne puisse s'opérer que moyennant une politique de prix déstabilisatrice ; une telle politique, rendue possible par l'octroi d'aides de montants élevés, entraînerait une forte distorsion de la concurrence entre les producteurs de la Communauté. Ces inquiétudes sont avivées par les développements récents intervenus dans le secteur — mesures restrictives sur les importations aux États-Unis d'Amérique, création de nouvelles capacités en Union soviétique et dans les autres pays à commerce d'État ainsi que dans certains pays en voie de développement — qui tendent à accroître la sensibilité du marché, plaçant ainsi les producteurs communautaires dans une situation précaire. Enfin, l'attention de la Commission a été attirée sur les efforts déjà accomplis dans ce contexte dans certains États membres afin de réduire les capacités excédentaires alors que, au contraire, l'entreprise bénéficiaire, très largement dépendante de ses exportations, a accru ses propres capacités au cours des dernières années.

III

Les concours publics faisant l'objet de la présente décision ont été (à l'exception de 500 millions de francs belges de conversion en capital visés par la procédure engagée le 1er août 1986) accordés sans autorisation préalable de la Commission et sont donc illégaux, le gouvernement belge n'ayant pas respecté ses obligations découlant de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE. De plus, l'ensemble de ces concours publics, qui constituent des aides au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE, ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogation prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE et, à cet égard, il y a lieu de tenir compte des considérations suivantes.

IV

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes [1] et de la communication de la Commission aux États membres [2], les prises de participations des autorités publiques constituent une aide au sens de l'article 92 paragraphe 1 quand il y a apport de capital neuf dans des circonstances qui ne seraient pas acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché. Tel est notamment le cas lorsque la situation financière de l'entreprise et notamment la structure et le volume de l'endettement sont tels qu'il ne paraît pas justifié d'escompter un rendement normal (en dividendes ou en valeur), dans un délai raisonnable, des capitaux investis ; tel est également le cas lorsque, lors d'un apport de capital dans une entreprise dont le capital est partagé entre des actionnaires privés et publics, la participation publique atteint une proportion sensiblement supérieure à celle de la distribution d'origine.

À l'inverse, il n'y a pas d'aide au sens de l'article 92 paragraphe 1 si l'apport de capital neuf dans l'entreprise est réalisé dans des circonstances qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché. En particulier, dans le cas d'un apport par l'État de capital neuf dans les entreprises publiques, il n'y a pas, en principe, d'aides si cet apport de capital correspond à des besoins d'investissements nouveaux et aux coûts qui leur sont directement liés, dès lors que le secteur dans lequel l'entreprise exerce ses activités ne connaît pas de surcapacité structurelle dans le marché commun et que la situation financière de cette entreprise est saine ; il en est de même lors d'une augmentation de participation des pouvoirs publics dans le capital des entreprises, lorsque l'apport de capital est proportionnel au nombre de parts détenues par les pouvoirs publics et intervient concomitamment avec un apport de fonds d'un actionnaire privé.

(1) Voir arrêt du 14 novembre 1984, dans l'affaire 323-82 (Intermills contre Commission des Communautés européennes), *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice*, 1984, p. 3809.

(2) *Bulletin des Communautés européennes*, septembre 1984, point 3.5.1.

Dans le cas d'espèce, l'entreprise exerce une activité dans un secteur connaissant (comme le démontrent à suffisance les statistiques) de fortes surcapacités structurelles ; à cet égard, les données transmises par le gouvernement belge lui-même font état, dans les principaux pays occidentaux (États-Unis d'Amérique, Japon, Communauté européenne) de capacités excédentaires estimées à 35 à 40 % des capacités installées ; par ailleurs, la situation prévalant sur le marché pétrolier détermine le ralentissement des activités de forage ; la demande de tubes sans soudure par le secteur pétrolier, déjà en recul, pourrait encore sensiblement fléchir au cours des prochaines années ; dans ce contexte, l'amélioration de la situation financière de l'entreprise, caractérisée depuis plusieurs années par des pertes substantielles, demeure (pour les raisons indiquées ci-après) aléatoire ; enfin, les actionnaires privés se sont désengagés par deux fois (en 1980 et en 1982), l'État belge assurant désormais seul les risques liés à la poursuite de l'activité de l'entreprise.

Dans ces conditions, les interventions de l'État belge ne peuvent pas être considérées comme des apports d'actionnaire opérant dans les conditions normales d'une économie de marché, mais bien comme des aides d'État appréciables au titre de l'article 92 du traité CEE.

V

L'industrie mondiale des tubes d'acier connaît depuis plusieurs années une situation de crise et de concurrence exacerbée. Ce contexte est encore plus marqué en ce qui concerne la catégorie des tubes sans soudure (dont la production mondiale, de l'ordre de 26,7 millions de tonnes en 1981, s'est repliée de près de 20 % depuis lors), et plus particulièrement ceux destinés au secteur pétrolier, qui absorbent 85 % environ de l'activité de l'entreprise bénéficiaire et dont les prix ont accusé un recul de près de 50 % entre 1982 et 1984 et ont continué de fléchir en 1985.

Selon les prévisions de l'entreprise elle-même, « cette faiblesse du marché persistera encore pendant plusieurs années du fait de la réduction de la demande de pétrole et des stocks énormes constitués en 1981 » et, dans ces conditions, « les taux d'occupation des producteurs ne devraient pas dépasser, significativement et en moyenne, les 60 % jusqu'en 1990 ».

L'activité des producteurs communautaires de tubes sans soudure est en majeure partie orientée vers la grande exportation, la consommation apparente de la Communauté ayant représenté en 1984 la moitié environ des 4,3 millions de tonnes produites ; les débouchés offerts par le marché communautaire demeurent toutefois assez significatifs pour le secteur (le quart environ des exportations de tubes des États membres étant réalisé à l'intérieur de la Communauté) pour que tout avantage accordé à l'un des producteurs affecte directement les échanges intracommunautaires. L'article 92 du traité CEE vise les aides qui affectent directement les échanges entre États membres. Dans le secteur considéré, l'existence de fortes capacités excédentaires au plan mondial et l'instabilité des prix qui en résulte, ainsi que les restrictions imposées aux importations par les États-Unis d'Amérique (principal marché mondial) et les nouvelles capacités installées dans les pays en voie de développement et les pays à commerce d'État placent les producteurs communautaires dans une position précaire et les incitent à redéployer leurs ventes vers l'intérieur de la Communauté. Dès lors, tout avantage donné à l'un de ces producteurs (même si, au moment où il a été octroyé, ledit producteur réalisait la quasi-totalité de ses ventes sur des marchés de pays tiers) aurait inévitablement pour effet d'affecter la position compétitive des autres ; dans les conditions actuelles du marché des tubes sans soudure, il ne peut ainsi être exclu que le maintien d'une entreprise qui exporte vers les pays tiers grâce à l'octroi d'aides d'État soit susceptible d'entraîner la disparition d'autres entreprises de la Communauté ou d'une partie de leurs activités.

Compte tenu des considérations qui précèdent, les aides accordées à l'entreprise en cause, dont les livraisons à la grande exportation représentent 90 % environ du chiffre d'affaires mais dont la production (s'agissant des tubes sans soudure de diamètre compris entre 127 et 416 millimètres, qui constituent son activité dominante) s'élève à 17 % de la production communautaire, sont bien de nature à affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 92 paragraphe 1 et, eu égard aux considérations développées dans les motifs ci-après, elles ne sont pas susceptibles de bénéficier d'une des dérogations prévues par l'article 92 du traité CEE.

VI

L'article 92 paragraphe 1 du traité CEE érige en principe l'incompatibilité avec le marché commun des aides présentant certaines caractéristiques qu'il énonce.

Les dérogations à ce principe, énoncées à l'article 92 paragraphe 2 du traité CEE, sont inapplicables en l'espèce, compte tenu de la nature et des objectifs des aides envisagées.

L'article 92 paragraphe 3 du traité CEE énonce les aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. La compatibilité avec le traité doit être examinée dans le contexte communautaire, et non dans celui d'un seul État membre. Pour préserver le bon fonctionnement du marché commun et tenir compte des principes énoncés à l'article 3 point f) du traité CEE, les exceptions au principe de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE énoncées au paragraphe 3 dudit article doivent s'interpréter restrictivement lors de l'examen de tout régime d'aides ou de toute mesure individuelle d'aide.

Quant à la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point a), relative aux aides destinées à faciliter le développement économique de certaines régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, il est certes avéré que la région liégeoise est durement frappée par les dégagements d'emplois opérés, en particulier, dans le cadre du processus de restructuration de la sidérurgie.

Toutefois, la Commission a déjà considéré, sur base d'une analyse socio-économique approfondie des régions belges (1), que ces régions ne connaissent pas de niveau de vie anormalement bas ou de grave sous-emploi ; le gouvernement belge n'a pas mis en cause cette analyse ni présenté depuis lors des éléments nouveaux susceptibles de l'infléchir.

Quant à la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité, relative aux aides destinées à faciliter le développement de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas dans une mesure contraire à l'intérêt commun les conditions des échanges, la Commission constate que dans le cas d'espèce, les aides accordées à l'entreprise au titre de la loi d'expansion économique du 30 décembre 1970 n'excèdent pas le plafond établi, en matière d'aides régionales, par la décision 82/740/CEE et ne sont donc pas entachées d'illégalité. En revanche, la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité, relative aux aides destinées à faciliter le développement de certaines activités, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges, n'est pas applicable. En effet, l'entreprise bénéficiaire des aides connaît depuis de nombreuses années des difficultés financières sérieuses auxquelles le gouvernement belge a déjà tenté de porter remède. La Commission a ainsi déjà autorisé en 1982 un premier ensemble d'aides en faveur de cette entreprise, en vue de la réalisation d'un ambitieux programme d'investissements comprenant la construction d'un laminoir de 150 kilotonnes et conduisant ainsi au doublement des capacités de production de l'entreprise pour les tubes sans soudure.

La Commission se doit aujourd'hui de constater que les données qui avaient été fournies à l'époque par le gouvernement belge et sur lesquelles elle avait fondé sa décision n'ont pas été confirmées par les faits ; ainsi, cet important effort d'expansion, tel qu'il avait été présenté à la Commission, visait à assurer l'avenir de l'entreprise dans le cadre d'un contrat à long terme conclu avec l'Union soviétique. Or cet objectif n'a pas été atteint et l'entreprise cherche désormais, au contraire, à se désengager du marché soviétique jugé insuffisamment lucratif. Il résulte de ce qui précède que les prévisions de redressement financier annoncées par le gouvernement belge au début de 1982 n'ont pas pu être réalisées et que, dès lors, l'entreprise a été incapable de réaliser sans aide un accroissement du fonds de roulement correspondant à la forte expansion de son chiffre d'affaires consécutive à la conclusion des contrats de livraisons vers l'Union soviétique (soit 13,04 milliards de francs belges en 1984, contre 5,75 milliards de francs belges en 1981).

En effet, les comptes de 1984 font apparaître un résultat négatif (après amortissements et frais financiers représentant respectivement 6,9 % et 8,4 % du chiffre d'affaires) supérieur à 14 % du chiffre d'affaires. Ce résultat se serait encore aggravé en 1985. Même compte tenu d'une restructuration financière (au moyen des aides examinées ici) ramenant les charges financières à un niveau « normal » de 4 % du chiffre d'affaires, le résultat resterait négatif. Les améliorations internes prévues par l'entreprise (productivité, réduction du personnel...) n'étant pas de nature à combler ces pertes, le rétablissement de l'entreprise est principalement attendu de l'effort à mener en matière de politique commerciale, l'objectif principal étant de réduire la part du marché soviétique. Il s'ensuit qu'il est nécessaire d'acquérir de nouvelles positions sur d'autres marchés, en supposant qu'il ne sera pas indispensable à cet effet de consentir, en matière de prix de vente, des sacrifices qui annuleraient l'effet positif attendu de cette diversification ; en particulier, la réalisation de cet objectif suppose, selon les différentes hypothèses établies par l'entreprise, que les ventes hors CEE, Union soviétique et États-Unis d'Amérique soient portées de 32 000 tonnes en 1984 à environ 120 000 à 220 000 tonnes en 1989 sur un marché total qui devrait rester à peu près constant à 3 millions de tonnes environ. Ainsi, une augmentation des capacités de l'entreprise présentée en 1982 comme destinée à satisfaire les besoins d'un marché captif (et que, dès lors, la Commission, sur la base des données fournies par le gouvernement belge, avait pu considérer comme pouvant être financée par des aides) serait finalement en partie dévoyée de son objectif initial et contribuerait à accentuer le déséquilibre existant entre l'offre et la demande sur les marchés encore accessibles aux livraisons européennes. La Commission ne peut pas admettre aujourd'hui une aide complémentaire à une aide initiale qu'elle n'aurait pas admise en 1982 si elle avait disposé des données économiques du dossier telles qu'elles apparaissent aujourd'hui.

De plus, les conditions prévalant sur le marché mondial des tubes d'acier sans soudure (capacités excédentaires de l'ordre de 35 à 40 %, reflux vers les marchés encore accessibles d'une partie des productions jusque-là écoulées sur le marché des États-Unis d'Amérique, principal marché mondial) rendent en tout état de cause le succès d'une telle stratégie commerciale, combinant la conquête de nouvelles parts de marchés et la stabilité des prix de vente, difficilement réalisable. Dès lors que les aides en

(1) Décision 82/740/CEE du 22 juillet 1982 (JO n° L 312 du 9. 11. 1982, p. 18), sur la délimitation des zones de développement au titre de l'article 11 de la loi belge du 30 décembre 1970, modifiée par la décision 85/544/CEE, du 31 juillet 1985 (JO n° L 341 du 19. 12. 1985, p. 19).

cause ne sont donc pas, selon toute apparence, de nature à assurer le redressement durable de l'entreprise, elles ne peuvent pas être considérées comme favorisant le développement économique de la région concernée. Ces aides, propres à favoriser sur un marché déprimé un producteur aux dépens de ses concurrents et à lui permettre d'étendre ses parts de marché au moyen de prix nécessairement déstabilisateurs, altèrent les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. En conséquence, la Commission considère que ces aides ne sont pas susceptibles de bénéficier d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 point c) ; cette conclusion ne peut être altérée par le fait que, en l'absence desdites aides, l'entreprise en cause aurait dû mettre fin à ses activités.

Quant aux dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 point b), il est évident que les aides visées ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ni à remédier à une perturbation grave de l'économie belge.

Au vu des considérations développées ci-dessus à cet égard, il ressort que les aides en cause favoriseraient l'entreprise bénéficiaire dont la position sur le marché ne résulterait plus seulement de son efficacité, de ses mérites et de sa puissance propre, et qu'elles ne contribueraient pas à un développement susceptible de compenser la distorsion des échanges qui en découlerait au niveau communautaire.

Dès lors, ces aides ne répondent pas aux conditions requises pour l'application d'une des dérogations énoncées à l'article 92 paragraphes 2 et 3 du traité CEE.

En conséquence, le gouvernement belge ayant manqué à ses obligations découlant des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, les aides en cause, à l'exception de 500 millions de francs belges de conversion en capital, sont illégales et doivent dès lors être supprimées par voie de récupération.

Une conclusion identique s'impose eu égard à l'incompatibilité quant au fond avec les dispositions de l'article 92 paragraphes 2 et 3 du traité CEE de l'ensemble des aides visées par la présente décision, à savoir 9,085 milliards et 3,010 milliards de francs belges de conversion en capital,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Les aides d'un montant global de 9,085 milliards de francs belges faisant l'objet des lettres du gouvernement belge des 19 juillet 1984 et 29 juillet 1985 et octroyées en violation des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE à une entreprise belge productrice de tubes d'acier sont illégales. Ces aides sont en outre incompatibles avec le marché commun en vertu de l'article 92 du traité CEE.

Les aides à ladite entreprise, d'un montant total de 3,010 milliards de francs belges, faisant l'objet de la lettre du gouvernement belge du 6 juin 1986, sont incompatibles avec le marché commun en vertu de l'article 92 du traité CEE. Ces aides sont en outre illégales à concurrence de 2,510 milliards de francs belges, au motif qu'elles ont été octroyées à concurrence de ce montant en violation des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE.

La Belgique est tenue de supprimer, par voie de récupération, les aides visées au présent article.

Article 2

La Belgique informe la Commission, dans les deux mois de la date de notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour s'y conformer.

Article 3

Le royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 4 février 1987.

Par la Commission
Peter SUTHERLAND
Membre de la Commission