DÉCISION DE LA COMMISSION

du 19 mai 2004

concernant le régime d'aide que l'Italie envisage de mettre à exécution en faveur des entreprises avicoles — Programme AIMA secteur avicole C 59/2001 (ex N 97/1999)

[notifiée sous le numéro C(2004) 1802]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi)

(2007/52/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

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

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 17 décembre 1999, enregistrée le 22 décembre 1999, la Représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a notifié la mesure en objet à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, concernant certaines interventions de l'A.I.M.A. (*établissement public d'intervention sur les marchés agricoles*) en faveur du marché avicole italien, affaibli par une baisse de la consommation et de la vente de volaille consécutive à la «crise de la dioxine» de 1999.

(2) Par lettre du 8 août 2000, enregistrée le 9 août 2000, du 15 novembre 2000, enregistrée le 21 novembre 2000, du 27 février 2001, enregistrée le 1er mars 2001, et du 23 mai 2001, enregistrée le 28 mai 2001, la Représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a communiqué à la Commission les informations complémentaires demandées aux autorités italiennes par lettre du 18 février 2000 (réf. AGR 5073), du 2 octobre 2000 (réf. AGR 25123), du 10 janvier 2001 (réf. AGR 000449) et du 24 avril 2001 (réf. AGR 009825).

(3) Par lettre du 30 juillet 2001, la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de cette aide.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ([1]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(5) Les autorités italiennes ont présenté leurs observations par lettre datée du 24 octobre 2001, enregistrée le 26 octobre 2001. La Commission n'a pas reçu d'observations de la part d'autres parties intéressées.

([1]) JO C 254 du 13.9.2001, p. 2.

II. DESCRIPTION

Base juridique

(6) Programme national d'intervention de l'A.I.M.A pour l'année 1999. La base juridique de l'aide proposée est l'article 3, paragraphe l, point d), de la loi nº 610/82, qui autorise l'A.I.M.A. «en faisant usage des moyens relevant de sa gestion financière, en fonction de l'évolution du marché interne et des disponibilités (…), à fournir des produits agroalimentaires à des pays en voie de développement, désignés en accord avec le ministère des affaires étrangères et après consultation de l'institut national de l'alimentation».

Contexte

(7) L'union nationale de l'aviculture italienne (U.N.A.) avait demandé à l'A.I.M.A. d'intervenir sur le marché afin de remédier aux graves conséquences de la «crise de la dioxine» dans le secteur de la viande de volaille.

(8) Dans un premier temps (voir la lettre du 17 décembre 1999), à la suite du refus de l'A.I.M.A. d'acheter 17 000 tonnes de viande invendue, pour une valeur de 40 milliards ITL (environ 20 millions EUR), l'U.N.A. avait proposé de commercialiser une partie de la viande (11 450 tonnes) à des prix avantageux sur les marchés de pays en voie de développement; la différence entre la valeur commerciale réelle de la marchandise et son prix de vente (environ 20 milliards ITL, soit 50 % de la valeur commerciale du marché) devait être à la charge de l'A.I.M.A.

(9) Faisant suite aux observations des services de la Commission (voir la lettre du 18 février 2000), desquelles il ressortait que l'aide se présentait plutôt comme une restitution à l'exportation couvrant la différence entre le prix de la volaille dans le tiers-monde et le prix sur le marché italien (et, partant, comme une aide, par nature, incompatible avec le marché commun, compte tenu des obligations de la Communauté à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce et de l'organisation commune des marchés), les autorités italiennes, dans leur lettre du 10 août 2000, n'ont plus mentionné l'objet initial de l'aide, mais ont estimé que les pertes occasionnées aux producteurs de volaille italiens pouvaient être considérées comme le résultat d'événements exceptionnels (et non pas comme une conséquence des risques normaux du marché) et pouvaient donc, à ce titre, bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 2, point b) du traité.

Mesure

(10) Le programme en question prévoit l'octroi d'une compensation aux producteurs avicoles ayant souffert de la diminution des prix et des ventes consécutives à la «crise de la dioxine» et de l'état d'esprit alarmiste qui s'est répandu chez les consommateurs. L'aide correspond à la différence entre les prix moyens enregistrés dans les pays non touchés par la crise et les prix italiens durant la période juin-juillet 1999 (période devant être couverte par la compensation). Les prix moyens relevés dans les pays non touchés par la crise (à l'exception de l'Italie) étaient, selon les autorités italiennes, de 137,89 EUR/100 kg pour le mois de juin et de 132,35 EUR/100 kg au mois de juillet. La différence de prix est donc de 53,966 EUR/100 kg pour le mois de juin et de 46,218 EUR/100 kg pour le mois de juillet ([2]). L'aide s'élève au maximum à 21 150 ITL/100 kg (soit 10,92 EUR/100 kg) et à 15 400 ITL/100 kg (soit 7,95 EUR/100 kg). L'aide est accordée pour la viande produite et commercialisée en juin et juillet 2001, pour un montant total de 10 329 138 EUR.

(11) Pour justifier cette aide, les autorités italiennes précisent que la «crise de la dioxine» a entraîné non seulement une baisse importante de la production et du commerce (due aux perturbations du marché qui ont suivi le déclenchement de la crise), mais également une forte diminution de la consommation des produits avicoles. Selon les données fournies par les autorités italiennes, les ventes à bas prix des producteurs italiens ont représenté 34 700 000 kg de viande pour juin 1999 (contre 52 000 000 kg en juin 1998) et 30 200 000 kg pour juillet 1999 (contre 51 000 000 kg en juillet 1998 ([3]). En dépit des mesures préventives prises par l'UNA pour éviter une crise de la surproduction de viande avicole (mesures consistant en l'abattage, au mois de mars, des poussins qui auraient dû arriver à maturité au cours des mois suivants), la «crise de la dioxine» a empêché l'obtention de résultats satisfaisants dans ce secteur.

(12) Dans leurs lettres des 21 novembre 2000 et 28 mai 2001, les autorités italiennes ont tenu à préciser le rôle fondamental joué par les médias pendant les mois de crise: l'inquiétude dont ils sont à l'origine aurait aggravé la forte chute de la consommation de viande avicole (inférieure, par rapport à l'année précédente, de 29,1 % pour le mois du juin, de 10,1 % pour le mois de juillet, de 16,2 % pour le mois d'août, et de 5,9 % pour l'année entière). La baisse de la demande a causé une nette contraction des prix, particulièrement aiguë en juin et juillet (-30 % et -30,1 % par rapport aux mêmes mois de l'année précédente). En outre, pour faire face à cette situation, les producteurs italiens ont dû stocker 4 150 tonnes de viande de poulet en juin, 9 271 tonnes en juillet, et 2 595 tonnes en août, ces quantités ne pouvant être écoulées sur le marché.

(13) L'aide ne prévoit aucune indemnité pour l'élimination des animaux ou des produits d'origine animale impropres à la consommation et à la commercialisation.

Montant de l'aide

(14) Le montant total maximum du concours prévu est de 20 milliards ITL (soit 10 329 138 EUR).

Motifs de l'ouverture de la procédure

(15) La Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité parce qu'elle nourrissait des doutes quant à la compatibilité du régime avec le marché commun. Ces doutes portaient sur la possibilité d'assimiler l'aide en objet à une aide destinée à compenser les pertes dues à un événement extraordinaire. En effet les autorités italiennes se sont référées à l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, qui dispose que les aides destinées à remédier aux dommages causés par des événements extraordinaires sont compatibles avec le marché commun. La notification se réfère à la «crise de la dioxine» en tant qu'événement extraordinaire.

(16) La notion d'événement extraordinaire n'est pas définie dans le traité. La Commission applique cette disposition au cas par cas, après avoir apprécié l'événement considéré. Dans le cas de la «crise de la dioxine» touchant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux produits en Belgique, la Commission avait conclu qu'il s'agissait d'un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, étant donné la nature et l'étendue des restrictions qu'il était nécessaire d'imposer aux fins de la protection de la santé publique dans ce pays ([4]).

(17) Il y a eu d'autres précédents en ce qui concerne la définition d'événement extraordinaire dans le cadre, notamment, de plusieurs aides octroyées par le Royaume-Uni ([5]) à l'occasion de la crise de l'ESB: la Commission était arrivée à la conclusion qu'il s'agissait d'un événement extraordinaire compte tenu, en particulier, de l'embargo sur les exportations de bœuf et de la baisse de la consommation de viande bovine liée aux incertitudes et à l'inquiétude suscitées par les informations relatives à l'ESB. Il faut cependant souligner que les exemples cités font référence non pas, comme en l'espèce, à un pays où le marché a été perturbé du fait de l'attitude de défiance des consommateurs à l'égard de la dioxine, mais à des pays directement touchés par la maladie (l'ESB en ce qui concerne le Royaume-Uni et la dioxine pour ce qui est de la Belgique).

([2]) Les prix escomptés en Italie étaient respectivement de 83,924 EUR/100 kg et de 86,132 EUR/100 kg.

([3]) Ces données incluent les quantités des produits achetées par les consommateurs privés et par les collectivités.

([4]) Voir notamment ses décisions dans le cadre des aides d'État nº NN 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99 et nº NN 95/99, N 384/99.

([5]) Voir aides d'État nº N 299/96, N 290/96, N 278/96 et N 289/96.

(18) Dans les cas cités, l'indemnisation versée aux producteurs pour compenser leurs pertes de revenu avait été acceptée par la Commission à condition toutefois que les pertes de parts de marché et la baisse de la consommation aient été provoquées non seulement par l'inquiétude sociale, mais aussi par des facteurs exceptionnels empêchant le commerce normal des produits concernés (un ensemble de mesures publiques combinées à une attitude tout à fait extraordinaire de la part des consommateurs et des médias). Dans les décisions susmentionnées, il a toujours pu être établi un lien direct et immédiat entre l'ensemble des faits retenus comme constituant un événement extraordinaire et les pertes subies par les entreprises.

(19) Les autorités italiennes, priées de démontrer l'existence d'un lien entre les pertes de revenu subies par les producteurs agricoles et l'existence d'un événement extraordinaire afin de permettre à la Commission d'autoriser la compensation de ces pertes au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, n'ont pas été en mesure de fournir une explication convaincante. Le développement rapide d'un état d'esprit alarmiste, qui s'est traduit par une forte perturbation du marché sur lequel les éleveurs italiens opéraient, la perte de parts de marché et, partant, la réduction du chiffre d'affaires escompté en situation normale, ne semble pas, sur la base des informations disponibles, constituer en soi un événement extraordinaire au sens du traité. En outre, rien n'indique que des mesures de blocage des ventes aient été prises par les autorités nationales ou communautaires.

(20) À supposer même que l'on parvienne à démontrer que l'impact «médiatique» a été plus marqué en Italie que dans les autres pays européens, étant donné la sensibilité du public aux questions de sécurité alimentaire et l'existence d'un mouvement d'opinion très critique à l'égard des systèmes de production dans le secteur zootechnique, il semble que ces considérations aient été insuffisantes à l'époque pour démontrer le caractère exceptionnel de l'événement considéré.

(21) La Commission s'est plutôt interrogée sur la raison pour laquelle les producteurs italiens n'ont pas bénéficié d'une telle situation pour accroître les ventes de leurs produits avicoles à l'étranger (voire sur le territoire national), étant donné que l'Italie, à la différence de la Belgique, ne figurait pas parmi les pays directement touchés par la «crise de la dioxine».

(22) Restait encore à éclaircir l'affirmation des autorités italiennes selon laquelle les éleveurs ont été contraints de surgeler la viande invendue (4 150,8 tonnes en juin, 9 271,3 tonnes en juillet et 2 595,9 tonnes en août). Sur la base de cette déclaration, on ne peut pas exclure que cette opération ait pu permettre une vente décalée des produits avicoles restés invendus pendant la période de crise. Si tel était le cas, les pertes seraient plus limitées que celles déclarées dans le cadre de l'examen du dossier. De surcroît, la Commission n'a pas été en mesure d'évaluer les quantités de viande demeurées invendues en raison de la baisse de la demande liée à la crainte de la présence de dioxine, ni l'ampleur de la surproduction due à une mauvaise estimation de la demande pour l'été.

(23) Sur la base de ces considérations, la Commission n'a pas pu exclure qu'il s'agissait d'une aide destinée non pas à contribuer au développement du secteur, mais simplement à améliorer la situation financière des producteurs, aide accordée de surcroît sur la seule base du prix, de la quantité ou de l'unité de production, autrement dit assimilable à une aide au fonctionnement incompatible avec le marché commun conformément au point 3.5 des Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole [6] (ci-après dénommées «lignes directrices»).

(24) La Commission a donc exprimé des doutes sur l'existence d'un lien entre les pertes de revenu subies par les producteurs du secteur avicole italien et le caractère exceptionnel de l'événement, ainsi que sur le fait que les aides considérées remplissent les conditions pour être autorisées en application de l'article 87, paragraphe 2, point b), ou de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité (puisque, pour ce qui est de ce dernier paragraphe, elles ne paraissent pas non plus contribuer au développement de certaines activités économiques) ou pour être déclarées conformes à l'un des points des lignes directrices.

III. OBSERVATIONS DE L'ITALIE

(25) Dans leur lettre datée du 24 octobre 2001 et enregistrée le 26 octobre 2001, les autorités italiennes ont rappelé, avant tout, que la baisse de la consommation des produits avicoles pendant les mois de juin, juillet, août et, dans une moindre mesure, jusqu'à décembre 1999, n'avait pas été remise en question dans la décision d'ouverture de la procédure.

(26) Selon les autorités italiennes, étant donné que les pertes occasionnées par la baisse des ventes et la réduction des prix n'ont pas été pas mises en doute par la Commission, il s'agissait uniquement d'établir le lien entre ces pertes et la «crise de la dioxine». Ce lien pouvait être établi par le simple que les premières informations relatives au «poulet à la dioxine» ont été diffusées le 28 mai 1999, à 19 h 00, et que la baisse soudaine des ventes s'est produite à partir du mois de juin 1999 (réduction des ventes de 29 % par rapport à juin 1998). La tendance de la consommation en Italie a suivi de près l'inquiétude sociale suscitée par les médias, avec une forte chute des ventes au moment de la première diffusion de l'information sur la dioxine, une reprise au mois de juillet, lorsque l'intérêt des médias a diminué, et une reprise de la réduction des ventes en août, à la suite de la diffusion de la décision de l'Union Européenne de doubler les limites de dioxine tolérables dans certaines produits. À partir du mois de septembre, les médias se sont intéressés de moins en moins à l'événement, et la consommation des produits avicoles s'est progressivement normalisée.

[6] JO C 232 du 12.8.2000

(27) Aussi, selon les autorités italiennes, le lien entre l'inquiétude sociale née à la suite de la diffusion d'informations sur la dioxine en Belgique et la baisse de la consommation et des prix est-il indéniable.

(28) Il reste dès lors à démontrer que la «crise de la dioxine» intervenue en Italie peut être considérée comme un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité. La Commission a déjà reconnu le caractère exceptionnel de la «crise de la dioxine» qui s'est déclarée en Belgique, étant donné la nature et l'étendue des restrictions imposées aux fins de la préservation de la santé publique. Il est vrai que l'Italie n'a pas été directement touchée par la «crise de la dioxine». Néanmoins, on ne saurait nier que les effets de la crise ont dépassé les frontières nationales et ont aussi frappé les pays limitrophes, tels que l'Italie.

(29) Selon les autorités italiennes, il faut entendre par «événement extraordinaire» au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité est tout événement qui n'est pas prévisible ou difficilement prévisible, comme les calamités naturelles. Il convient donc de considérer l'événement en soi au lieu des mesures adoptées pour faire face à cet événement, qui ne constituent qu'une conséquence de l'événement même. D'ailleurs, dans le cas de l'ESB au Royaume-Uni, le caractère exceptionnel de l'évènement a été accepté par la Commission, du fait de l'interdiction frappant les exportations de viande, mais surtout en raison de la chute de la consommation de viande bovine liée à l'incertitude et à l'inquiétude suscitées par les informations concernant l'ESB. La même situation s'est produite en Italie en 1999, à la suite de l'alerte à la dioxine. L'interdiction d'exportation imposée au Royaume Uni n'a pas eu d'effet majeur sur la baisse de la consommation, puisque, même sans cette interdiction, les consommateurs étrangers (tout comme les consommateurs anglais) auraient de toute façon diminué leur consommation de viande bovine, empêchant ainsi tout autre débouché à l'étranger pour ces produits. Dans le cas de la dioxine en 1999, il convient d'ajouter que tous les pays tiers ont interdit, pendant la même période, les importations de viande avicole en provenance de l'U.E.

(30) La raison pour laquelle les producteurs italiens ne se sont tournés ni vers les marchés étrangers ni vers le marché italien est liée au caractère transnational de l'événement, qui a largement dépassé les frontières de la Belgique.

(31) Les revenus de certaines entreprises avicoles italiennes pendant la période juin-août 1999, témoignent clairement, selon les autorités italiennes, de la baisse enregistrée au niveau des prix et des ventes.

IV. APPRÉCIATION JURIDIQUE

Existence de l'aide

(32) Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(33) Le règlement (CE) nº 2777/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille ([7]), prévoit, en son article 19, que, sous réserve des dispositions contraires dudit règlement, les articles 87, 88 et 89 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits relevant de ce règlement.

(34) La mesure envisagée prévoit le versement de fonds publics à certaines entreprises; l'aide en question (qui s'élève à 20 milliards ITL) est accordée d'une manière sélective aux éleveurs censés avoir subi des pertes résultant de la «crise de la dioxine». En outre, cette mesure favorise certaines productions (celles du secteur de l'élevage avicole) et est susceptible de perturber les échanges, compte tenu de la part de l'Italie dans la production totale de volaille de l'Union (13,2 %). En 2001, la production italienne brute de volaille se montait à 1 134 000 tonnes et celle de l'UE 15 à 9 088 000 tonnes ([8]).

(35) La mesure en objet correspond donc à la définition d'aide d'état formulée à l'article 87, paragraphe 1.

Compatibilité de l'aide

(36) L'interdiction d'octroi d'une aide d'État souffre des exceptions. En l'espèce, les autorités italiennes ont invoqué les exceptions prévues à l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, aux termes desquelles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

(37) Aucune définition des termes «événement extraordinaire» n'étant donnée par le traité, il y a lieu de vérifier si la «crise de la dioxine» qui s'est produite en Italie peut être assimilée à un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité.

([7]) JO L 282 du 1.11.1975, p. 77.

([8]) Source: Eurostat et Commission européenne

(38) Conformément aux Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole ([9]), dans le cadre de l'évaluation des mesures visant à compenser les pertes résultant de calamités naturelles ou d'événements extraordinaires, la Commission a considéré, en toute logique, qu'il fallait donner une interprétation restrictive des notions de «calamité naturelle» et d'«événement extraordinaire» visées à l'article 87, paragraphe 2, point b), celles-ci constituant des exceptions au principe général de l'incompatibilité des aides d'État avec le marché commun, établi à l'article 87, paragraphe 1, du traité. Jusqu'à présent, la Commission a accepté que les tremblements de terre, les avalanches, les glissements de terrains et les inondations puissent constituer des calamités naturelles. Les événements extraordinaires acceptés jusqu'à présent par la Commission sont la guerre, des troubles internes ou des grèves, mais aussi, sous certaines réserves et selon leur étendue, de graves accidents nucléaires ou industriels ou des incendies qui se soldent par de lourdes pertes. En revanche, la Commission n'a pas admis qu'un incendie qui avait éclaté dans un simple établissement de transformation couvert par une assurance commerciale normale soit considéré comme un événement extraordinaire. En règle générale, la Commission n'assimile pas les foyers de maladie des animaux ou des végétaux à des calamités naturelles ou à des événements extraordinaires. Dans un cas, toutefois, elle a reconnu comme événement extraordinaire l'extension sans précédent prise par une maladie touchant des animaux. Étant donné les difficultés inhérentes aux prévisions en la matière, la Commission continuera à évaluer les propositions d'octroi des aides en les examinant au cas par cas, conformément à l'article 87, paragraphe 2, point b), conformément à la pratique établie dans ce domaine. Cette analyse au cas par cas est particulièrement nécessaire dans le cadre d'une aide intervenant dans un secteur sensible, tel que celui de la volaille, où toute mesure d'intervention sur les marchés pourrait se heurter aux mesures prévues par l'organisation commune des marchés.

(39) En règle générale, la Commission ne peut accepter que la contamination chimique des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine puisse, en tant que telle, constituer un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b). Bien au contraire, le risque de contamination est une conséquence du fait que les plus hauts niveaux de qualité ne sont pas assurés tout au long de la filière alimentaire.

(40) Dans le cas de la «crise de la dioxine» en Belgique, il a fallu prendre en considération de nombreux éléments avant de pouvoir finalement établir que cette crise constituait un événement extraordinaire. La Commission a d'abord apprécié l'ampleur des mesures mises en place pour contrecarrer la crise et préserver la santé humaine, parmi lesquelles l'interdiction de mise sur le marché et de vente au détail de viande de volaille, l'interdiction des échanges et des exportations vers les pays tiers de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et animale et la prescription d'un ensemble de conditions incluant la surveillance, le traçage et la mise sous contrôle des produits concernés ([10]). La déclaration d'événement extraordinaire reposait ainsi sur deux éléments, à savoir l'annonce faite par les autorités belges, et l'adoption des mesures d'urgence qui s'est ensuivie, et l'impossibilité de commercialiser la production, qui a plongé les producteurs belges dans une situation de crise. Cette crise, par sa nature et par son incidence sur les opérateurs concernés, se distinguait nettement des événements habituels et sortait du cadre des conditions normales de fonctionnement du marché. L'état d'esprit alarmiste qui s'était installé chez les consommateurs et l'embargo imposé par un bon nombre des pays tiers sur les animaux et les produits d'origine animale belges y ont contribué fortement. Ceci s'est traduit par une forte perturbation du marché sur lequel les producteurs belges étaient présents, la perte de parts de marché et, partant, la diminution du chiffre d'affaires escompté dans une situation normale de marché.

(41) Ni la contamination chimique des produits, ni la chute des ventes ne permettent de conclure au caractère exceptionnel de l'événement, qui résulte de la combinaison de mesures restrictives importantes sur la commercialisation et les exportations de ces produits et de la diminution des ventes et des prix. Le climat alarmiste et la réaction des consommateurs face à la contamination de la viande de volaille par la dioxine n'ont fait que contribuer au caractère exceptionnel de l'événement.

(42) Dans le cas des producteurs italiens, on constate qu'aucune mesure de restriction de la commercialisation et de l'exportation ni aucune mesure restrictive de protection de la santé des consommateurs n'a été prise, puisque le pays n'a pas été touché directement par la crise. Les seuls éléments imprévisibles et perturbateurs du marché ont été le déclenchement de l'inquiétude sociale et la réaction des consommateurs face à une contamination qui s'était produite ailleurs.

(43) La situation de l'Italie ne peut pas être assimilée à celle des pays touchés directement par la crise. En effet, la «crise de la dioxine» a été déclarée événement extraordinaire en Belgique, mais n'en est pas un en soi. Ainsi qu'il a été indiqué aux considérants 35 à 38, ni la simple contami-

([9]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2

([10]) Ces mesures se sont matérialisées par trois décisions de la Commission: décision 1999/363/CE du 3 juin 1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale (JO L 141 du 4.6.1999, p. 24). Ces mesures concernaient notamment les viandes de volailles et tous les produits dérivés des volailles, tels que les œufs et produits des oeufs, graisses, protéines animales, matières premières destinées à l'alimentation, etc.; décisions 1999/368/CE du 4.6.1999 et 1999/389/CE du 11.6.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale dérivés de bovines et de porcins (JO L 142 du 5.6.1999, p. 46 et JO L 147 du 12.6.1999, p. 26). Ces mesures concernaient notamment la viande bovine et porcine ainsi que le lait tous les produits qui en sont issus.

nation chimique des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine, ni le déclenchement d'un climat alarmiste ne constituent un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b).

(44) Les autorités italiennes se sont aussi référées à la première «crise de l'ESB» au Royaume-Uni. Dans ce cas précis, la situation extraordinaire dans laquelle s'est retrouvé le secteur de la viande bovine était directement liée à l'interdiction totale des exportations d'animaux vivants et de viande bovine du Royaume-Uni vers les pays européens et les pays tiers. Les effets des mesures commerciales prises dans le cadre de l'ESB ont atteint, au Royaume Uni, une ampleur sans précédent. La Commission a rappelé que, parmi les mesures adoptées en réaction à cette crise, il y avait eu un embargo total sur les viandes britanniques, ainsi que sur tous les produits dérivés pouvant entrer dans la chaîne alimentaire humaine et animale, embargo qui avait provoqué une diminution sans précédent de la consommation interne de viande. La baisse de consommation était liée, dans ce cas, aux restrictions importantes de marché, et a donné lieu à une situation pouvant être qualifiée d'extraordinaire.

(45) Par ailleurs, dans les cas plus récents d'ESB en Europe ([11]), la Commission a rappelé que la diminution des ventes ou des revenus n'était pas considérée comme un événement exceptionnel. La diminution des ventes est considérée comme la conséquence d'un événement extraordinaire, qui résulte de la rare combinaison de différents facteurs. Comme dans les cas susvisés, les aides destinées à faire face à un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), ont été approuvées dans les pays directement concernés, pays dans lesquels un certains nombres de facteurs ont contribué au caractère exceptionnel de la crise: les répercussions très négatives sur les producteurs agricoles européens, l'état d'esprit alarmiste qui s'est répandu chez les consommateurs, l'embargo imposé par un grand nombre de pays tiers sur les animaux et les produits à base de viande provenant de l'UE, ainsi que plusieurs incidents échappant au contrôle des éleveurs qui ont contribué à exacerber la situation de crise et à susciter l'inquiétude des consommateurs. Il s'en est suivi une forte perturbation du marché sur lequel les producteurs européens sont présents, la perte consécutive de parts de marché et, partant, une diminution du chiffre d'affaires escompté dans une situation normale de marché.

(46) Un élément important a été pris en considération lors de la reconnaissance de cette crise en tant qu'événement exceptionnel par la Commission, à savoir la stabilité et l'équilibre du marché de la viande bovine avant l'éclatement de la crise. Or, ainsi qu'il est démontré ci-après (voir les considérants 52 à 55) et ainsi que l'ont déclaré les autorités italiennes elles-mêmes (voir les lettres des 28 août 2000 et 15 novembre 2000), ce n'était pas le cas du marché du poulet en Italie, qui se trouvait déjà dans une situation de surproduction et de baisse des prix.

(47) Dans tous les cas susvisés, et en particulier dans ceux mentionnées par les autorités italiennes, l'événement extraordinaire s'est produit dans le pays concerné et a entraîné l'adoption d'un ensemble de mesures restrictives, de mesures de contrôle du marché et de mesures sanitaires, qui ont contribué à la diminution des ventes et à la baisse des prix des produits en cause.

(48) Par ailleurs, un événement extraordinaire doit au moins présenter les caractéristiques d'un événement qui, par sa nature et par son incidence sur les opérateurs concernés, se distingue nettement des conditions habituelles et sort du cadre des conditions normales de fonctionnement d'un marché. La nature imprévisible d'un événement ou la difficulté à prévoir un tel événement peut contribuer au caractère extraordinaire de cet événement, mais ne peut suffire à qualifier un événement d'extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b).

(49) En l'espèce, la diminution alléguée ne se différencie pas des autres événements influant sur la demande, comme la fermeture d'un marché d'exportation. Un tel événement est tout aussi imprévisible, mais il fait partie des risques commerciaux normaux auxquels une entreprise est exposée et n'a aucun caractère extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité.

(50) Selon les autorités italiennes, les producteurs italiens ne disposaient d'aucun autre débouché, car la crise s'était propagée bien au-delà des frontières belges et la diminution de la consommation de viande de volaille touchait l'Europe entière.

(51) Or, selon les informations dont dispose la Commission, les exportations intracommunautaires de volaille des mois de juin et août 1999 sont demeurées constantes par rapport à la tendance annuelle, et ont même augmenté par rapport à 1998. Les exportations intracommunautaires pour le mois de juillet sont supérieures aux chiffres enregistrés pendant l'année 1999 et au mois correspondant de l'année précédente. Bien que cette augmentation n'ait pas suffi à écouler la totalité de l'excédent de stock déclaré par les autorités italiennes, elle a limité les effets de la crise sur les producteurs, en leur permettant de vendre une partie de la production sur le marché communautaire. Les autorités italiennes n'ont fourni aucun chiffre attestant de l'absence d'autres débouchés sur le marché communautaire, se limitant à affirmer que, du fait de la crise, les autres pays européens avaient aussi réduit leur consommation de viande de poulet. Selon ces mêmes autorités, toutefois, certains pays, tels que le Danemark, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède, le

([11]) Voir, entre autres, les aides N 113/A/2001 (décision SG 01 290550 du 27.7.2001), N 437/2001 (décision SG 01 290526D du 27.7.2001), N 657/2001 (décision SG 01 292096 du 9.11.2001) et NN 46/2001 (décision SG 01 290558 D du 27.7.2001).

Royaume-Uni, pourraient être considérés comme des pays de référence pour la fixation du prix de comparaison (voir le considérant 7 ci-dessus) en raison du fait qu'ils n'ont pas été touchés par cette crise. Aussi auraient-il pu être destinataires d'au moins une partie de cette production excédentaire.

(52) En outre, compte tenu de la politique de la Commission en matière d'application de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité dans le domaine agricole, toute surcompensation des pertes doit être exclue.

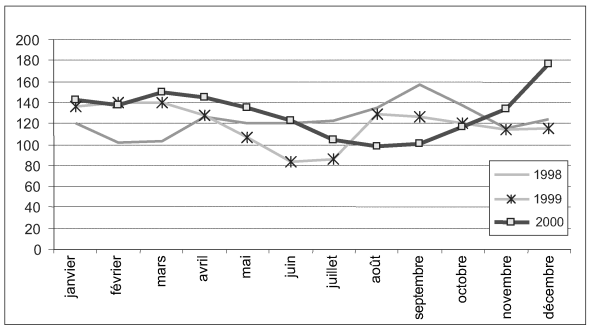
(53) Le mécanisme de compensation prévu par les autorités italiennes repose sur une aide pour la viande produite et commercialisée pendant les mois de juin et juillet 1999, calculée sur la base de la différence entre les prix moyens des pays non touchés par la crise et les prix moyens italiens. Cette différence s'élève, selon les autorités italiennes, à 53,966 EUR/100 kg pour le mois de juin et à 46,218 EUR/100 kg pour le mois de juillet. L'aide se monte à 21 150 ITL/100 kg (soit 10,92 EUR/100 kg) et à 15 400ITL/100 kg (soit 7,95 EUR/100 kg).

(54) Cette méthode de calcul pose deux problèmes. Le premier concerne la déclaration des autorités italiennes selon laquelle le stock invendu a été surgelé ([12]). Ceci aurait permis une vente décalée des produits avicoles restés invendus pendant la période de crise. Si tel était le cas, les pertes seraient plus limitées que celles déclarées dans le cadre de l'examen du dossier. Les autorités italiennes n'ont pas commenté ce point. Dès lors, le risque de surcompensation des pertes, par le biais d'une vente décalée d'une partie de la production à des prix vraisemblablement normalisés, n'est pas exclu. De surcroît, les autorités italiennes ont déclaré que les poulets abattus représentaient 43 170,1 tonnes pour le mois de juin 1999 et 47 485,9 tonnes pour le mois juillet, soit 90 656 tonnes au total (voir la lettre du 15 novembre 2000), alors que les quantités vendues se montent à 34 700 000 kg de viande pour le mois de juin 1999 et à 30 200 000 kg pour le mois de juillet, soit 64 900 tonnes. La viande surgelée représente 4 150,8 tonnes pour le mois de juin et 9 271,3 tonnes pour le mois de juillet, soit 13 422,1 tonnes. Aucune indication n'a été donnée quant à la destination de la viande produite non vendue et non surgelée, pour laquelle on ne peut pas exclure une autre destination commerciale.

(55) L'Italie fait ensuite référence aux prix moyens des autres pays européens non touchés par la crise, ne tenant pas compte du fait que les prix en Italie étaient déjà en baisse avant juin 1999, ni de la variabilité de la tendance des prix de la viande de volaille. Le tableau ci-dessous illustre la tendance enregistrée en Italie pendant les années 1998, 1999,2000 ([13]):

Prix mensuels du marché des poulets entiers,

EUR/100 kg



(56) Selon la déclaration des autorités italiennes, le secteur de la viande de volaille était déjà en surproduction et, de ce fait, les producteurs avaient décidé, au mois de mars, d'abattre une partie des poulets destinés à l'abattage aux mois d'avril et mai afin de réduire l'offre de viande au mois de juin de 4,8 %. Selon les autorités italiennes, en raison de la «crise de la dioxine», l'abattage et la mise sur le marché de 10 % de la production de juin ont été reportés aux mois de juillet et août, provoquant une augmentation de l'offre pendant ces deux mois. Sur la base des données dont dispose la Commission, la mise en élevage des poussins a bel et bien augmenté en février, mars et avril, laissant ainsi espérer une augmentation de la production de 5,6 % au mois de juin.

(57) De la comparaison des données relatives à l'abattage des poulets entre les mois de mai et août 1999 avec celles des mois de l'année précédente il ressort qu'il y a eu, au mois de mai 1999, une augmentation de l'abattage et, partant, une hausse de l'offre de poulets de près de 9 %; en juin 1999, l'offre avait diminué de 10 % par rapport à juin 1998 et, en juillet 1999, le nombre des poulets abattus était supérieur de près de 10 % au chiffre enregistré en 1998. Cette tendance à la hausse de l'offre s'est poursuivie au mois d'août 1999 (+ 6,5 %). Étant donné que les prix suivent globalement la tendance de l'offre, on pourrait en déduire une réduction des prix par rapport aux prix d'avril, qui étaient déjà en baisse par rapport à la moyenne européenne, en raison de la surproduction. Dès lors, une comparaison entre les prix des poulets en Italie en juin et juillet et la moyenne des prix des pays non touchés par la «crise de la dioxine» conduirait à une surestimation de la valeur présumée des poulets en Italie.

(58) En raison de la variabilité des prix des poulets en Italie et de la tendance à la baisse des prix déjà enregistrée avant l'éclatement de la «crise de la dioxine», toute comparaison entre les prix de vente de juin 1999 et ceux de juin 1998 ne serait pas correcte et ne refléterait pas la surproduction dont souffrait le marché du poulet en Italie et la baisse consécutive des prix déjà enregistrée. L'affirmation des autorités italiennes selon laquelle les producteurs auraient pris des mesures de correction du marché par anticipation, en procédant, dès le mois de mars, à l'abattage des poussins qui auraient dû être abattus aux mois d'avril et mai afin de réduire l'offre pendant les mois de juin et juillet est en

([12]) Voir la lettre du 23.5.2001, dans laquelle les autorités italiennes déclarent que les producteurs ont été forcés de surgeler 4 150,8 tonnes en juin, 9 271,3 tonnes en juillet et 2 595,9 en août.

([13]) Données concernant les exportations intracommunautaires de toutes les viandes de volaille (en poids de carcasses).

contradiction avec les données sur la mise en élevage des poussins et, partant, avec les prévisions de production, qui indiquaient une augmentation de l'offre au mois de juin et une légère diminution (- 1,6 %) au mois de juillet. Sur la base de ces éléments, toute prévision des prix de vente pour les mois de juin et juillet 1999 (par rapport aux prix de juin 1998 ou aux prix enregistrés dans les autres pays européens non touchés par la «crise de la dioxine») serait aléatoire.

(59) Dès lors, la Commission peut donc conclure qu'étant donné qu'un climat alarmiste en soi ne constitue pas une condition extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité et que la méthode de calcul des pertes proposée par les autorités italiennes peut conduire à une surestimation des pertes subies par les producteurs de viande de volaille italiens, la mesure ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché commun sur la base de l'article 87, paragraphe 2, point b).

(60) Même analysée sur la base de l'article 87, paragraphe 3, du traité, l'aide ne peut être considérée comme compatible avec le marché commun. L'article 87, paragraphe 3, point a), ne s'applique pas, car l'aide n'est pas destinée à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.

(61) Si l'on se réfère à l'article 87, paragraphe 3, point b), l'aide en question n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

(62) Si l'on se fonde sur l'article 87, paragraphe 3, point d), l'aide en question ne vise pas les objectifs indiqués dans cet article.

(63) En ce qui concerne l'article 87, paragraphe 3, point c), étant donné que la loi en question a été régulièrement notifiée, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, par les autorités italiennes, les dispositions des Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole ([14]) (ci-après dénommées «lignes directrices») s'appliquent aux fins de son évaluation. En effet, conformément au point 23.3 des lignes directrices, ces lignes directrices s'appliquent aux nouvelles aides d'État, y compris celles qui ont déjà été notifiées par les États membres, mais sur lesquelles la Commission n'a pas encore statué, avec effet à compter du 1er janvier 2000.

(64) Les aides destinées à compenser les pertes de revenu liées à une épizootie sont régies par le point 11.4. L'aide publique peut comprendre une compensation raisonnable pour le manque à gagner, compte tenu des difficultés inhérentes à la reconstitution du troupeau ou à la replantation et à toute période de quarantaine ou d'attente imposée ou recommandée par les autorités compétentes pour permettre l'élimination de la maladie avant reconstitution ou replantation des capacités de l'exploitation en cause. L'abattage obligatoire des animaux effectué sur ordre de l'autorité sanitaire/vétérinaire, dans le cadre d'un plan de prévention et d'éradication de l'épizootie, constitue donc une condition nécessaire à l'octroi de cette aide.

(65) Il ressort clairement des mesure notifiées, qu'aucun ordre d'abattage des animaux dans le cadre d'un plan de prévention et d'éradication de l'épizootie n'a été donné par les autorités sanitaires/vétérinaires, étant donné que la contamination chimique n'a pas concerné les entreprises italiennes. Par conséquent, la mesure considérée ne remplit pas les conditions prévues au point 11.4 des lignes directrices.

(66) Au vu de ce qui précède, l'aide en faveur des entreprises présentes dans le secteur de la production de volaille ne peut pas être considérée comme une aide visant à compenser les dommages causés par un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), ni comme une aide pouvant bénéficier d'une des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3. Dès lors, l'aide en question se présente comme une aide au fonctionnement, incompatible avec le marché commun, conformément au point 3.5 des lignes directrices ([15]).

(67) Elle constitue aussi une violation des règles prévues au règlement (CE) nº 2777/75, aux termes duquel seules les mesures suivantes peuvent être prises pour les produits visés à son article 1er, paragraphe 1: mesures tendant à promouvoir une meilleure organisation de leur production, de leur transformation et de leur commercialisation; mesures tendant à améliorer leur qualité; mesures tendant à permettre l'établissement de prévisions à court terme et à long terme par la connaissance des moyens de production mis en oeuvre; mesures tendant à faciliter la constatation de l'évolution de leurs prix sur le marché. En outre, afin de tenir compte des limitations de la libre circulation qui pourraient résulter de l'application de mesures destinées à combattre la propagation de maladies des animaux, des mesures exceptionnelles de soutien du marché touché par ces limitations peuvent être prises selon la procédure prévue à l'article 17. Ces mesures ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaire pour le soutien de ce marché. En l'espèce, aucune de ces mesures n'a été adoptée pour l'Italie. Tout autre type d'aide publique ne peut être octroyé que conformément aux articles 87 à 89 du traité. Comme indiqué au considérant précédent, l'aide en question n'est pas conforme aux règles régissant les aides d'état et, dès lors, n'est pas compatible avec le marché commun.

([14]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2

([15]) Arrêt du Tribunal de première instance du 8.6.1995 dans l'affaire T 459/1993 (*Siemens SA — Commission des Communautés européennes*) Recueil (1995) 1675.

V. **CONCLUSIONS**

(68) Compte tenu de ce qui précède, la Commission peut conclure que les aides prévues par le programme A.I.M.A en faveur du secteur avicole constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, qui ne peuvent bénéficier d'aucune dérogation prévue à l'article 87, paragraphes 2 et 3.

(69) Étant donné que le programme a été notifié conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, qui dispose que les mesures d'aide ne peuvent être mises à exécution qu'après approbation par la Commission Européenne, il n'y a pas lieu de demander la récupération des aides.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les aides que l'Italie envisage d'octroyer dans le cadre du «Programme national des interventions A.I.M.A pour l'année 1999» sont incompatibles avec le marché commun.

L'Italie ne peut mettre à exécution ces mesures d'aide.

Article 2

L'Italie informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 mai 2004.

Par la Commission

Franz FISCHLER

Membre de la Commission