II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 11 mai 1999
relative à des aides accordées par l'Italie dans le secteur du sucre

[notifiée sous le numéro C(1999) 1363]

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

(1999/605/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations [1], conformément à l'article susmentionné,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) En date du 15 février 1995, du 27 juin 1995 et du 27 juillet 1995, la Commission a été saisie d'une plainte concernant des aides qui auraient été octroyées par l'Italie en faveur des sociétés propriétaires de deux établissements pour la production de sucre.

(2) Par lettre du 22 août 1995 de sa représentation permanente auprès de l'Union européenne, l'Italie a notifié les aides en question.

(3) Par lettre du 25 novembre 1996, la Commission a communiqué à l'Italie sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre des aides énumérées au titre II. Par cette lettre, la Commission a mis en demeure l'Italie de présenter ses observations dans un délai d'un mois à compter de la date de la notification de ladite lettre.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure de l'article 88, paragraphe 2, a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [2]. La Commission a invité les autres États membres et les autres intéressés à présenter leurs observations sur les aides en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de ladite publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

(5) L'Italie a présenté ses observations préliminaires par lettre du 3 avril 1997. En date du 8 juin 1998, l'Italie a transmis ses observations détaillées à l'égard de la procédure ouverte par la Commission.

(6) Le 17 avril 1997, la Commission a reçu des observations de la part d'une entreprise opérant dans le même secteur que les entreprises bénéficiaires des aides contestées. Ces observations ont été communiquées à l'Italie par la Commission.

II. DESCRIPTION DES AIDES CONTESTÉES

(7) Les aides à l'encontre desquelles la Commission a ouvert la procédure ont été octroyées aux sociétés propriétaires de deux sucreries situées à Celano (point A) et à Castiglion Fiorentino (point B). L'octroi de ces aides fait suite chronologiquement à d'autres mesures publiques approuvées par la Commission à titre d'aides aux investissements pour la restructuration des deux établissements décrits aux points A et B. Les dates entre parenthèses sont celles des délibérations du Comité interministériel pour la programmation économique (ci-après dénommé: «CIPE») ayant autorisé l'octroi des aides.

(8) Toutes ces aides ont été accordées par le biais de RIBS SpA (ci-après dénommée: «RIBS»), société anonyme publique pour les interventions dans le secteur agroalimentaire.

(9) Selon les indications fournies par l'Italie, la base juridique de l'octroi de ces aides consisterait en la loi n° 700/83 et en la loi n° 209/90, régissant les interventions de RIBS et prévoyant l'adoption d'un plan national de restructuration du secteur sucrier en Italie, même si certaines des aides octroyées ne correspondent pas aux types d'aide définis par ces lois.

[1] JO C 88 du 19.3.1997, p. 4.
[2] Voir note 1 de bas de page.

Le plan national de restructuration du secteur sucrier 1984/1985-1989/1990 et sa prorogation

(10) Par lettre du 15 mai 1984, la Commission a communiqué à l'Italie sa décision concernant le plan national pour la restructuration du secteur du sucre pour les années allant de 1984/1985 à 1989/1990 (ci-après dénommé: «PN 84/90»). Ce plan définissant les objectifs et certaines modalités de la restructuration en des termes généraux, sans fournir de détails permettant d'évaluer la compatibilité des mesures d'aide à mettre concrètement en œuvre, la Commission, tout en informant les autorités italiennes qu'elle n'avait pas l'intention de soulever d'objections à l'encontre de la loi n° 700/83, se réservait d'examiner les plans spécifiques d'intervention (ci-après dénommés: «PSI») prévus dans ladite loi, qui devaient lui être notifiés individuellement conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(11) Sur la base du PN 84/90, l'Italie a notifié deux PSI, visant respectivement la restructuration de l'établissement situé à Castiglion Fiorentino et celle des établissements situés à Celano et Strongoli. Ces deux projets ont été approuvés par la Commission par lettres du 13 décembre 1984 et du 5 août 1985.

(12) Les deux projets en question prévoyaient, respectivement, ce qui suit.

Pour la réalisation d'investissements de restructuration dans l'établissement situé à Castiglion Fiorentino:

a) une prise de participation de RIBS au capital de la société Zuccherificio Castiglionese SpA (ci-après dénommée: «Castiglionese») pour un montant de 12 000 millions de lires italiennes (ITL);

b) l'octroi d'un prêt à taux réduit par RIBS à ladite société d'un montant de 24 000 millions d'ITL.

Pour la réalisation d'investissements de restructuration dans les établissements situés à Celano et Strongoli:

a) une prise de participation de RIBS au capital de la société Nusam SpA (ci-après dénommée: «Nusam») pour un montant de 10 000 millions d'ITL;

b) l'octroi d'un prêt à taux réduit par RIBS à ladite société d'un montant de 35 000 millions d'ITL.

(13) La durée de ce premier plan national de restructuration du secteur sucrier a été prorogée jusqu'à la campagne 1990/1991. Par lettre du 20 juin 1991, la Commission a approuvé cette prorogation et a donné son autorisation de principe à la mise à jour du plan de 1984 pour la période de 1991/1992 à 1995/1996, tout en réservant, encore une fois, «sa position à l'égard des actions qui seront prises en application de la mise à jour du plan, qui doivent encore faire l'objet de notifications ultérieures au titre de l'article 88, paragraphe 3, du traité».

(14) Dans la même décision, la Commission a demandé à l'Italie de ne prendre aucun engagement envers les bénéficiaires potentiels des aides avant qu'elle ne se soit prononcée au sujet des actions envisagées en application du plan de restructuration. Les aides concernées par la présente décision s'inscrivent dans ce contexte, puisqu'elles ont été octroyées pendant la période de validité du plan national de restructuration du secteur sucrier et que l'Italie estime qu'elles sont toutes conformes au plan mentionné.

A. ***Aides relatives à l'établissement situé à Celano***

(15) Les aides pour la restructuration de l'établissement de Celano ont d'abord été octroyées à Nusam et ensuite à la société Sadam Abruzzo SpA (ci-après dénommée: «Sadam Abruzzo»), du groupe Sadam, qui, le 17 décembre 1991, a racheté à Nusam ledit établissement en liquidation, après en avoir été locataire à partir du 11 août 1989. Il s'agit des aides visées aux considérants 15.1 à 15.6.

(15.1) Une délibération du Comité interministériel pour la programmation économique (ci-après dénommée: «délibération CIPE») du 12 avril 1988 a accordé une aide sous forme de prise de participation au capital de Nusam, propriétaire de la sucrerie de Celano, pour un montant de 5 000 millions d'ITL. Cette nouvelle prise de participation a eu lieu à l'occasion d'une augmentation du capital social faisant suite à une réduction du même capital (passé de 26 000 à 13 000 millions d'ITL) destinée à couvrir les pertes de l'entreprise. La nouvelle prise de participation a été annulée par la suite afin de couvrir des pertes de gestion.

(15.2) Une délibération CIPE du 12 septembre 1989 a accordé une aide, sous forme de garantie, pour un montant de 2 000 millions d'ITL, en faveur de Sadam Abruzzo, locataire et ensuite propriétaire de la sucrerie susmentionnée; la garantie en question, octroyée au moment où Sadam Abruzzo a pris en location l'établissement appartenant à Nusam, couvrait les engagements de cette dernière à l'égard de tiers créanciers.

(15.3) Une délibération CIPE du 2 février 1990 a accordé une aide, sous forme de garantie, pour un montant de 11 000 millions d'ITL, en faveur de Sadam Abruzzo. Le montant garanti correspondait aux dépenses en investissements effectuées par Sadam Abruzzo, pour le compte de la société propriétaire (Nusam), pendant la période où elle était locataire de l'établissement.

(15.4) Une aide de 2 500 millions d'ITL a été accordée sous forme de participation à la recapitalisation de Nusam après l'annulation du capital destinée à couvrir les pertes d'exploitation. Cette participation a été faite par le biais de la renonciation, pour un montant correspondant, à une partie du crédit hypothécaire envers Nusam.

(15.5) Par délibération CIPE du 26 juillet 1990, RIBS a été chargée de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour éviter la faillite de Nusam et permettre la vente à Sadam Abruzzo de l'établissement situé à Celano, appartenant à Nusam, («PSI 1990»).

Les mesures mises en place consistent en:

a) la renonciation à l'hypothèque sur l'établissement de Celano garantissant le paiement de la dette résiduelle de 17 504 millions d'ITL par Nusam à RIBS. Cette renonciation entraîne le déclassement de la créance (qui devient chirographaire) et la possibilité pour Nusam d'éviter la faillite en accédant à la procédure de *concordato preventivo* ([3]) (concordat judiciaire);

b) la subordination de la créance devenue chirographaire par rapport aux autres créances chirographaires (*postergazione*). La créance a été définitivement perdue à la suite de la faillite de Nusam en date du 29 décembre 1997;

c) la vente à Sadam Abruzzo de l'établissement situé à Celano appartenant à Nusam au moyen de la prise en charge par celle-ci du paiement de la dette résiduelle de 15 000 millions d'ITL envers RIBS (aux même conditions);

d) l'octroi d'une nouvelle période de franchise de cinq ans (paiement des seuls intérêts bonifiés) pour le paiement de ladite dette de 15 000 millions d'ITL.

(15.6) Par la délibération susmentionnée du 26 juillet 1990, les aides suivantes ont été octroyées:

a) une aide sous forme de participation, pour un montant de 8 000 millions d'ITL, dans le capital de Sadam Abruzzo;

b) un prêt à taux réduit pour un montant de 11 000 millions d'ITL octroyé par RIBS à Sadam Abruzzo.

B. *Aides relatives à l'établissement situé à Castiglion Fiorentino*

(16) Ces aides ont toutes été octroyées à Castiglionese, dont le capital social était réparti entre RIBS et Federconsorzi SpA (actionnaire majoritaire). Suite à la liquidation de cette dernière et aux difficultés qui en ont découlé pour les sociétés sous son contrôle, les actions de Federconsorzi SpA ont été vendues à SECI SpA (ci-après dénommée: «SECI») et Castiglionese est entrée dans le groupe Sadam (le 29 juillet 1992). Il s'agit des aides suivantes.

(16.1) Le 2 août 1991, une aide a été octroyée sous forme de garantie en faveur de Castiglionese, propriétaire de la sucrerie de Castiglion Fiorentino, pour l'ouverture d'une ligne de crédit d'un montant de 41 000 millions d'ITL pour les dépenses de la campagne 1991.

(16.2) Par délibération du 16 avril 1992, le CIPE a autorisé un plan d'intervention («PSI 1992») en faveur de Castiglionese visant à assainir sa situation financière (la société avait demandé d'être soumise à la procédure d'administration contrôlée en août 1991). Les mesures mises en place sont les suivantes:

a) la prorogation pour une période supplémentaire de dix ans de la prise de participation effectuée en 1984 pour un montant de 12 000 millions d'ITL (l'aide consistant en cette première prise de participation avait été approuvée par la Commission);

b) la conversion en capital d'une partie (20 000 millions d'ITL) d'un prêt à taux réduit octroyé par RIBS à Castiglionese en 1984 (l'aide consistant en l'octroi du prêt avait été approuvée par la Commission);

c) le rééchelonnement sur quinze ans du remboursement de la partie restante du prêt de 24 000 millions d'ITL;

d) une nouvelle prise de participation de RIBS dans le capital de Castiglionese pour un montant de 10 000 millions d'ITL;

e) l'octroi par RIBS à Castiglionese d'un prêt à taux réduit d'un montant de 20 000 millions d'ITL;

f) le rachat des actions RIBS visées aux points a), b) et d) par Sadam Abruzzo à leur valeur nominale.

III. **MOTIVATION DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE**

(17) Les arguments étayant la décision de la Commission d'ouvrir la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité peuvent être résumés comme suit.

(18) Les aides accordées par RIBS en application des différentes délibérations du CIPE mentionnées ci-dessus ne s'inscrivent pas dans le cadre des plans de restructuration du secteur du sucre approuvés par la Commission en 1984 et en 1991.

(19) Elles ne sont pas prévues dans des plans spécifiques d'intervention, comme l'exigent les plans de restructuration susdits. Ces plans spécifiques d'intervention auraient dû, d'ailleurs, être notifiés à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, puisque l'approbation de principe accordée aux plans de restructuration réservait explicitement la position de la Commission sur la compatibilité des mesures prévues dans les plans spécifiques.

(20) L'argument de l'Italie selon lequel il serait possible de démontrer *a posteriori* l'existence d'un lien de causalité entre les aides accordées par RIBS et la réalisation d'investissements par les entreprises bénéficiaires ne peut pas être accepté. La Commission n'a pas pu déceler de lien entre les aides et les investissements réalisés.

([3]) Concordat applicable uniquement si le débiteur est en mesure d'honorer toutes les créances privilégiées et 40 % des créances chirographaires.

(21) Au vu de cela, les aides ne peuvent pas être considérées comme octroyées au titre de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 du Conseil du 30 juin 1981 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ([4]), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1148/98 de la Commission ([5]) qui prévoit [comme la disposition analogue du règlement (CEE) nº 1254/89 du Conseil ([6]), modifié par le règlement (CE) nº 260/96 de la Commission ([7]), valable pour les campagnes 1989/1990 et 1990/1991] que les aides de restructuration du secteur betteravier-sucrier en Italie doivent correspondre aux conditions suivantes:

— elles doivent être exigées par les nécessités exceptionnelles liées aux plans de restructuration du secteur du sucre en cours en Italie,

— elles doivent être conformes aux plans de restructuration.

(22) En dehors du cadre juridique de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81, les aides en cause ne peuvent être considérées ni comme des aides aux investissements ni, compte tenu de la situation dans laquelle se trouvaient les bénéficiaires au moment des différents versements, comme des aides à des entreprises en difficulté.

(23) Examinées sous l'angle des règles applicables aux aides aux investissements dans le secteur de la transformation et commercialisation des produits agricoles, les aides en question tombent dans le champ d'application de la règle interdisant toute aide aux investissements dans le secteur du sucre.

(24) Quant aux règles applicables aux aides pour le sauvetage et la restructuration des entreprises en difficulté, la Commission a considéré que ni les critères applicables au secteur agricole au moment de l'ouverture de la procédure ni les critères prévus dans les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ([8]) ne semblaient être respectés. Ces lignes directrices ont été modifiées au cours de l'année 1997 pour tenir compte des critères spécifiques applicables au secteur agricole ([9]).

IV. **OBSERVATIONS DE TIERS INTÉRESSÉS**

(25) Par lettre du 17 avril 1997, une société privée a communiqué ses observations à la Commission dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité. Il s'agit d'une entreprise qui produit et commercialise du sucre de betterave, donc un concurrent direct du groupe Sadam.

(26) Cette entreprise partage l'analyse des faits et l'analyse juridique de la Commission, à savoir que toutes les interventions examinées par la Commission en faveur des établissements de Celano et de Castiglion Fiorentino, qui sont actuellement la propriété de Sadam, ont consisté en des aides dont le bénéficiaire a été finalement Sadam. Cette dernière est devenue propriétaire de deux établissements (celui de Celano appartenant à Nusam et celui de Castiglion Fiorentino appartenant à Castiglionese) à des conditions de faveur inacceptables dans une économie de marché.

(27) Toutefois:

— cette société ne partage pas la conclusion à laquelle la Commission est parvenue en ce qui concerne la décision CIPE du 6 août 1987 autorisant RIBS à porter à 35 000 millions d'ITL le financement à taux réduit pour l'établissement de Celano. Elle estime que la non-exécution de la délibération CIPE et le non-versement des montants correspondants ne suffisent pas à exclure le caractère d'aide de la mesure (puisque l'annonce de la disponibilité de ces ressources aurait permis à Nusam d'obtenir du système bancaire des financements qu'elle n'aurait pas pu obtenir autrement),

— par ailleurs, la Commission n'aurait pas tenu compte des effets de distorsion provoqués par les mesures, prévues mais non exécutées, envisagées dans la délibération CIPE du 12 avril 1988 (dont la simple prévision aurait permis à Nusam d'obtenir d'autres financements de la part des banques).

(28) Le raisonnement de l'entreprise en question semble être basé sur la considération que l'annonce de la disponibilité de nouvelles ressources en faveur de l'entreprise bénéficiaire aurait eu les mêmes effets que l'octroi d'une garantie d'État.

(29) Toutefois, aucun des éléments d'information disponibles ne permet de conclure que, en l'absence de l'annonce susdite, l'entreprise concernée n'aurait pas pu obtenir un prêt auprès des banques ou que les prêts qu'elle a pu négocier ont été accordés à un taux d'intérêt réduit par rapport au taux normalement pratiqué par les instituts financiers pour des prêts analogues à d'autres entreprises.

V. **OBSERVATIONS DE L'ITALIE**

(30) L'Italie a présenté ses observations préliminaires par lettre du 3 avril 1997. En date du 8 juin 1998, l'Italie a transmis ses observations détaillées à l'égard de la procédure ouverte par la Commission. Ses arguments sont les suivants.

([4]) JO L 177 du 1.7.1981, p. 4.
([5]) JO L 159 du 3.6.1998, p. 38.
([6]) JO L 126 du 9.5.1989, p. 1.
([7]) JO L 34 du 13.2.1996, p. 16.
([8]) JO C 368 du 23.12.1994.
([9]) JO C 283 du 19.9.1997, p. 2.

(31) Selon l'Italie, les aides octroyées en application des délibérations CIPE mentionnées au titre II s'inscrivent dans le plan de restructuration du secteur sucrier en Italie approuvé par la Commission par décision du 15 mai 1984 (PN 84/90), prorogé par la suite et mis à jour pour la période 1991/1992 à 1995/1996 (la prorogation et la mise à jour du plan PN 91/96 ont été approuvées par la Commission par décision du 20 juin 1990). En particulier, lesdites aides représenteraient la continuation cohérente des mesures prévues dans les deux plans spécifiques d'intervention (PSI) approuvés par la Commission respectivement par décision du 13 décembre 1984 pour l'établissement de Castiglion Fiorentino et par décision du 5 août 1985 pour l'établissement de Celano. Les deux plans spécifiques en question avaient été approuvés par la Commission compte tenu de leur conformité au plan de restructuration du secteur sucrier notifié et approuvé.

(32) De l'avis de l'Italie, les plans de secteur approuvés par la Commission représentent le «paramètre de légitimité» des mesures adoptées dans les délibérations CIPE susdites, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt du 5 octobre 1994, affaire C-47/91: Italie contre Commission [Italgrani ([10])].

(33) Selon cette jurisprudence, lorsque la Commission est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, elle ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au traité. Elle doit se borner d'abord (...) à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci ([11]).

(34) Toujours dans le même arrêt, la Cour affirme que, si à la suite d'un tel examen, la Commission constate que l'aide individuelle est conforme à sa décision d'approbation du régime, celle-ci devra être traitée comme une aide autorisée, donc comme une aide existante ([12]).

(35) Le fait que la Commission a soumis l'approbation des deux plans de secteur à la condition de la notification préalable des plans individuels d'intervention n'aurait trait, selon l'Italie, qu'à un aspect de procédure. La constatation d'un manquement à l'obligation de notification préalable ne saurait pas, par conséquent, affecter l'appréciation de la compatibilité des aides vis-à-vis des plans de secteur. Ce manquement, en particulier, ne ferait pas obstacle à ce que les aides en cause puissent être considérées comme des aides approuvées et donc existantes au sens de l'article 88, paragraphe 1, du traité, auxquelles le paragraphe 3 du même article serait inapplicable.

(36) Les aides contestées par la Commission seraient à qualifier de mesures de restructuration, ayant rétabli la viabilité à moyen ou long terme des entreprises bénéficiaires dans le respect de la condition de non-dépassement des quotas de production, comme prévu dans les décisions d'approbation des plans de secteur. Elles auraient aussi respecté le principe de proportionnalité entre les aides versées et les coûts et bénéfices de la restructuration. Des données visant à démontrer que les deux établissements ont effectivement atteint la viabilité ont été fournies.

(37) L'Italie souligne, d'ailleurs, que le rapport entre les aides octroyées et les investissements réalisés dans les deux établissements au cours de la même période a été respecté.

En particulier:

(38) dans l'établissement de Celano, pour lequel le plan prévoyait des investissements pour un montant de 93 800 millions d'ITL [dont 62 800 dans le PSI 1985 ([13]) approuvé par la Commission], des investissements pour 105 900 millions auraient effectivement été réalisés, avec des aides provenant de RIBS pour un total de 84 000 millions (dont 50 000 millions prévus dans le PSI 1985). L'équivalent-subvention de ces aides serait de 42,34 % rapporté aux investissements prévus dans le plan et de 35,81 % rapporté aux investissements effectivement réalisés;

(39) dans l'établissement de Castiglion Fiorentino, pour lequel le plan prévoyait des investissements pour un montant de 109 500 millions d'ITL [dont 62 000 millions ([14]) dans le PSI 1984 approuvé par la Commission], des investissements pour 126 500 millions auraient effectivement été réalisés, avec des aides provenant de RIBS pour un total de 66 000 millions (dont 36 000 millions prévus dans le PSI 1984). L'équivalent-subvention de ces aides serait donc de 44,51 % rapporté aux investissements prévus dans le plan et de 36,06 % rapporté aux investissements effectivement réalisés.

(40) Les investissements réalisés ont concerné, selon l'Italie, non seulement la modernisation technologique des établissements, mais également l'amélioration de la capacité de production (exprimée en capacité de tonnes de betteraves transformées par jour). Des données confirmant cette affirmation ont été fournies.

([10]) Recueil 1994, p. I-4635.
([11]) *Ibidem*, point 24 des motifs.
([12]) *Ibidem*, point 25 des motifs.
([13]) Ces chiffres se réfèrent aux interventions dans les deux sucreries appartenant à Nusam à l'époque (Celano et Strongoli).
([14]) Voir note 13 de bas de page.

(41) La restructuration des deux établissements n'aurait pas provoqué, de l'avis de l'Italie, un changement dans les équilibres concurrentiels existant avant la mise en place des mesures contestées, ni une augmentation des quotas de production de sucre en Italie. En effet, les aides n'auraient pas visé une entreprise déterminée, mais elles auraient été destinées, dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés dans les plans de secteur, à la restructuration des deux sucreries, indépendamment de leur propriétaire.

(42) Le PN 84/90 prévoyait en particulier ce qui suit:

a) les interventions de RIBS constitueraient l'instrument spécifique de la restructuration dans le secteur du sucre;

b) RIBS agirait selon des plans spécifiques d'intervention élaborés pour chacune des entreprises concernées;

c) RIBS utiliserait les instruments prévus par la loi nº 700/83, à savoir les prises de participation, les prêts participatifs et les prêts à taux réduit;

d) les interventions de RIBS devraient favoriser, par le biais d'une participation actionnaire des betteraviers dans les sociétés de transformation, la création de meilleurs équilibres agro-industriels;

e) les objectifs fondamentaux du plan étaient l'efficacité et l'établissement de critères économiques de gestion tant au niveau agricole qu'au niveau industriel;

f) dans les régions du centre de l'Italie, la production devrait se concentrer dans l'établissement de Castiglion Fiorentino, avec fermeture de celui de Cecina;

g) dans les régions du sud, parmi les établissements devant rester en production, il y aurait celui de Celano, avec fermeture des établissements de Capua et de Avezzano;

h) les interventions de RIBS auraient pu être utilisées pour redessiner la structure de la propriété des établissements, afin d'atteindre une efficacité accrue de l'ensemble du secteur.

(43) La mise à jour du PN 84/90 (PN 91/96) constatait que, en application du plan de secteur de 1984, RIBS avait réalisé des prises de participation pour un montant global de 84 000 millions d'ITL et avait octroyé des financements pour un montant total de 327 000 millions, constatait en outre la nécessité de limiter les interventions aux établissements existants, confirmait la nécessité de poursuivre la réalisation d'un pôle industriel de transformation dans les régions du centre de l'Italie et prévoyait l'utilisation de nouvelles ressources pour les interventions de RIBS sur la base des plans spécifiques d'intervention.

(44) Les plans spécifiques d'intervention pour les investissements de Celano et de Castiglion Fiorentino approuvés par le CIPE montrent clairement, de l'avis de l'Italie, que l'objectif poursuivi par les interventions publiques était celui de la restructuration agricole et industrielle du secteur betteravier-sucrier visée par les plans nationaux de secteur et par l'article 46, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1785/81.

(45) Notamment, toujours de l'avis de l'Italie, l'objectif de la restructuration industrielle a été atteint, entre autres, par la concentration de l'activité de transformation dans les deux établissements en cause par le biais de la fermeture des trois autres établissements de transformation situés à Cecina, Avezzano et Latina, la concentration technique, économique et financière de l'activité de transformation dans une seule entreprise a engendré des bénéfices en termes d'économie d'échelle et l'objectif du maintien des emplois a été atteint sans devoir recourir aux amortisseurs sociaux à la charge de l'État. L'objectif de la participation des betteraviers aux responsabilités de la gestion de l'activité industrielle a été atteint par la prise de participation de la société financière nationale des betteraviers, Finbieticola, au capital de la société propriétaire de l'établissement de Castiglion Fiorentino. Les entreprises bénéficiaires des interventions de RIBS ont retrouvé une viabilité durable et ont été en mesure de remplir les conditions concernant le remboursement des prêts et des prises de participation de RIBS. L'objectif du maintien des bassins d'approvisionnement agricoles (et donc du maintien des revenus des opérateurs du secteur betteravier) a été atteint sans augmentation de la capacité de production dans lesdits bassins. Ces bassins, selon les autorités italiennes, auraient été dispersés en l'absence des interventions sous examen, puisque les autres établissements de transformation sont situés à plus de 250 kilomètres par rapport à Celano et Castiglion Fiorentino et que les dispositions communautaires fixant le prix d'intervention du sucre prévoient que la compensation des frais de transport des betteraves ne couvre qu'un déplacement de 50 kilomètres de cette matière première.

(46) En des termes plus généraux, l'Italie souligne l'attitude favorable de la Commission vis-à-vis des opérations de privatisation d'entreprises publiques; selon l'Italie, tant pour l'établissement de Celano (dont le propriétaire était Nusam, société à participation d'organismes publics régionaux) que pour celui de Castiglion Fiorentino (dont le propriétaire était Castiglionese, société contrôlée par Federconsorzi), les interventions mises en place ont donné lieu à une véritable privatisation.

(47) Aucune aide n'aurait été versée, selon les autorités italiennes, pour l'achat des deux établissements.

(48) En effet les deux opérations de transfert de la propriété ont eu lieu dans le cadre de procédures de liquidation contrôlées par le tribunal des faillites. Tout autre opérateur intéressé aurait pu répondre aux offres de vente aux mêmes conditions et les interventions de RIBS en faveur des acheteurs ont eu lieu après le transfert de propriété.

Respect de l'encadrement communautaire pour les aides nationales en faveur des entreprises en difficulté

(49) En ce qui concerne le respect des conditions visées dans l'encadrement communautaire pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, l'Italie avance les arguments suivants.

— *Retour à la viabilité*: les aides accordées par RIBS sont prévues dans un plan spécifique de restructuration, technique et financière, visant le retour à la viabilité à long terme de l'entreprise. Cette viabilité a été atteinte dans le cas d'espèce, les entreprises bénéficiaires desdites interventions étant à nouveau viables, tant d'un point de vue industriel qu'économique et financier.

— *Absence d'effets de distorsion de la concurrence des aides à la restructuration*: le respect de cette condition serait assuré vu que la capacité de production résultant des interventions de RIBS ne dépasse pas le quota national accordé à l'Italie ni le quota afférent aux bassins de production betteravière concernés par les plans. De plus, la restructuration des deux établissements ayant été accompagnée par la fermeture d'autres établissements voisins, la production de betteraves des bassins en cause n'a pas été affectée par les aides de RIBS.

— Les aides de RIBS qui ont précédé les PSI 1990 et 1992 doivent être considérées comme des aides au sauvetage au sens de l'encadrement communautaire en question. Il s'agirait, en effet, de mesures temporaires destinées à soutenir les entreprises bénéficiaires dans l'attente de la restructuration.

Interventions pour la restructuration de l'établissement de Celano

(50) De l'avis de l'Italie, toutes les interventions de RIBS visant la sucrerie située à Celano doivent être appréciées à la lumière de ce qui suit.

(51) Au cours de l'exercice 1988, la situation financière de Nusam, propriétaire des deux établissements situés à Celano et à Strongoli, rendait impossible la réalisation des objectifs définis au moment de l'approbation du PSI 1984, approuvé par la Commission en 1985. L'année 1988 s'était en effet terminée avec un montant total de pertes s'élevant à presque 16 000 millions d'ITL, dont 6 000 millions de pertes de gestion de l'établissement de Strongoli.

(52) L'analyse des données financières faisait apparaître la possibilité de maintenir l'activité de production dans l'établissement de Celano (dont le résultat de gestion dans la même année était resté positif, pour un montant d'environ 2 800 millions d'ITL) et l'impossibilité, par contre, de maintenir ladite activité dans les installations de Strongoli. On constatait également l'incidence excessive des charges financières liées à l'endettement à court terme de l'entreprise.

(53) La situation de l'entreprise relatée dans un rapport présenté au ministère de l'agriculture après l'approbation du budget 1988 mettait en évidence des besoins de financement à court terme pour un montant de 39 000 millions d'ITL (en plus de la dette envers RIBS pour le remboursement du prêt de 35 000 millions accordé en application du PSI 1984).

(54) Dans ce contexte, le ministère de l'agriculture prenait la décision de principe de séparer le sort des deux établissements, de façon à ce que la faillite probable de Nusam n'entraîne pas la fermeture de la sucrerie située à Celano et à confier la gestion de cet établissement à Sadam, société locataire.

(55) Pour assurer l'application de ces directives, le CIPE a adopté les deux délibérations du 12 septembre 1989 et du 2 février 1990 (considérants 15.2 et 15.3) qui ont autorisé RIBS, d'une part, à accorder une fidéjussion en faveur de Sadam pour un montant de 2 000 millions d'ITL correspondant au montant des obligations de Nusam vis-à-vis de l'administration fiscale et, d'autre part, à garantir la dette de Nusam envers Sadam pour les investissements réalisés par cette dernière pendant la période de la location (11 000 millions).

(56) Afin de permettre la location de l'établissement de Strongoli, qui n'aurait pas été possible en cas de mise en faillite de la société, l'assemblée des actionnaires de Nusam a décidé, en date du 2 mars 1990, de procéder à la couverture des pertes de l'exercice 1988/1989 (s'élevant à 31 037 millions d'ITL) par le biais, entre autres, de l'annulation du capital social (26 000 millions) et de la transformation d'une partie du crédit de RIBS (1 542 millions). En même temps, l'assemblée a décidé de reconstituer le capital social de Nusam par le biais de la transformation d'une autre tranche du crédit de RIBS (954 millions) et en utilisant les versements d'autres actionnaires (1 530 millions) (considérant 15.4).

(57) Le 18 octobre 1990, Nusam a présenté au tribunal de Rome une demande d'admission à la procédure du concordat préventif avec cession de biens. La demande de concordat judiciaire était assortie de l'offre d'achat de l'établissement de Celano avancée par Sadam, locataire de celui-ci.

(58) L'offre d'achat prévoyait ce qui suit:

a) un prix d'achat de 26 000 millions d'ITL, dont 15 000 millions représentés par la prise en charge par l'acheteur d'une partie de la dette résiduelle de Nusam envers RIBS ([15]) et 11 000 millions représentés par la renonciation à la créance envers Nusam correspondant aux dépenses pour investissements supportées par Sadam à l'époque où elle était locataire de l'établissement;

([15]) Le reliquat de cette dette (17 504 millions d'ITL) a été perdu suite à la déclaration de faillite de Nusam.

b) la restitution à RIBS des fidéjussions accordées à Sadam;

c) la confirmation par le nouveau propriétaire du maintien du personnel au service de la sucrerie de Celano.

(59) Par arrêt du 18 juillet 1991, le tribunal des faillites a homologué le concordat préventif en autorisant la passation du contrat de vente de l'établissement appartenant à Nusam à Sadam Abruzzo SpA du groupe Sadam.

(60) Il est évident, selon l'Italie, que toute la procédure de vente a été contrôlée par le tribunal et que celui-ci aurait pu tenir compte d'autres offres d'achat de la part d'intéressés éventuels.

(61) Quant à l'établissement situé à Strongoli, celui-ci a été fermé par Nusam à la fin de la campagne 1992.

(62) C'est dans ce contexte que les aides visées par la délibération CIPE du 26 juillet 1990 (considérants 15.5 et 16.6) doivent être appréciées en tant que mesures destinées à éviter la faillite de Nusam et, donc, la dispersion des actifs de Celano (fonds commercial — *good-will* —, quotas de production, bassin d'approvisionnement, salariés). La délibération CIPE du 26 juillet 1990 et le plan spécifique d'intervention qui y est visé auraient, en effet, assuré la réalisation des objectifs du plan de secteur, et notamment la concentration de l'activité de transformation, le maintien des bassins betteraviers et l'achèvement de la restructuration technique des installations.

(63) En ce qui concerne le prix payé par Sadam pour l'établissement, que la Commission juge inférieur à la valeur réelle du bien, l'Italie souligne que la valeur calculée de 31 800 millions d'ITL serait en réalité le résultat d'une estimation «patrimoniale» des biens, qui ne tenait pas compte du *bad-will* de Nusam à l'époque du contrat.

(64) De plus, le nouveau plan spécifique établi par la délibération en cause obligeait l'acheteur Sadam à réaliser des investissements pour un montant de plusieurs dizaines de milliards de lires italiennes.

(65) Compte tenu de cela, les mesures mises en place en application de la délibération CIPE du 26 juillet 1990 seraient à considérer comme un plan de restructuration visant: la modernisation de l'établissement, la réduction des coûts de production et le retour à la viabilité dans le moyen/long terme.

(66) En ce qui concerne la restructuration technique de l'établissement de Celano, elle a été réalisée par le biais de la modernisation de toutes les phases de production. Les investissements effectués ont abouti aux résultats suivants:

a) augmentation de la capacité de transformation passant de 3 700 à 7 500 tonnes de betteraves par jour, ce qui a permis d'assurer le retrait de toute la production betteravière du bassin concerné après la fermeture des établissements de Avezzano et de Latina;

b) augmentation de la production de sucre cristallisé passant de 480 à 800 tonnes par jour, ce qui a permis de réduire les coûts de stockage du jus;

c) réduction des coûts énergétiques: la consommation d'huiles combustibles est passée de 402 à 320 kilogrammes par tonne de sucre;

d) création d'une installation pour le séchage des pulpes.

(67) Quant aux aides visées dans les délibérations CIPE du 12 avril 1988 et du 28 juin 1990 (voir considérants 15.1 et 15.4), c'est-à-dire la participation de RIBS à la recapitalisation de Nusam à deux reprises, pour un montant de 5 000 millions d'ITL en 1988 et de 25 000 millions d'ITL en 1990, l'Italie estime que celles-ci trouvent leur justification dans le fait que le plan d'intervention pour l'établissement de Celano de 1985 (autorisé par la Commission) a été modifié en 1987 afin d'augmenter le volume des investissements envisagés (des investissements supplémentaires pour un montant de 13 000 millions d'ITL auraient été prévus). D'ailleurs, ces aides auraient eu aussi pour but de préserver les intérêts de RIBS en tant qu'actionnaire de Nusam et de ne pas porter préjudice à la mise en place des nouvelles orientations du plan de secteur révisé (notamment, la création du pôle sucrier dans les régions du centre de l'Italie).

(68) En ce qui concerne les aides visés aux considérants 15.2 et 15.3 (délibérations CIPE du 12 septembre 1989 et du 2 février 1990) par lesquelles RIBS a garanti en faveur de Sadam, locataire de l'établissement, les obligations de Nusam vis-à-vis de l'administration fiscale relatives à l'activité de Nusam précédant la location de l'établissement et la dette de Nusam envers Sadam pour les investissements réalisés par cette dernière pendant la période de la location (les garanties couvraient, respectivement, 2 000 millions d'ITL et 11 000 millions d'ITL), l'Italie souligne que les fidéjussions accordées par RIBS, n'ayant jamais été mobilisées, n'ont pas entraîné d'affectation réelle de ressources financières et que, d'ailleurs, elles n'étaient pas accordées sur des prêts mais à titre de couverture d'obligations contractuelles. Les deux garanties auraient été «restituées» (sic) par Sadam à RIBS au moment de l'achat de l'établissement de Celano.

Interventions pour la restructuration de l'établissement de Castiglion Fiorentino

(69) Quant à l'aide sous forme de garantie visée dans la délibération CIPE du 2 août 1991 (voir considérant 16.1), elle aurait été justifiée, selon l'Italie, par la crise de l'actionnaire de contrôle de la société Castiglionese (Federconsorzi), qui a provoqué la suppression de tout crédit bancaire en faveur des sociétés contrôlées. En particulier, Castiglionese, au début de la campagne 1991/1992 a dû demander l'admission à la procédure dite d'«administration contrôlée», sans pouvoir, de ce fait, assurer le paiement des betteraves aux agriculteurs fournisseurs.

(70) De ce fait, la fidéjussion accordée par RIBS à Castiglionese pour un montant de 41 000 millions d'ITL servait à garantir les prêts éventuellement accordés par les banques à Castiglionese pour les paiements aux betteraviers. Cette garantie n'aurait pas, d'ailleurs, été utilisée pour garantir des lignes de crédit auprès des banques, mais a représenté, en fait, une garantie «externe» (vis-à-vis des betteraviers), puisque les banques ont accordé à Castiglionese des avances garanties uniquement par le gage sur le sucre qui serait produit.

(71) Pour ce qui a trait aux interventions de RIBS visées dans la délibération CIPE du 16 avril 1992 (voir le considérant 16.2), l'Italie estime qu'elles aussi doivent être considérées comme étant la mise en œuvre du PN 1984/1990 et du PN 1991/1996. Elles auraient eu pour but d'assurer la continuité de l'activité de transformation dans le seul établissement du bassin betteravier des régions de Toscane et Ombrie sans porter préjudice aux interventions que RIBS avait déjà effectuées en faveur de l'établissement de Castiglion Fiorentino (entre autres, la récupération des prêts à taux réduit, menacée par la crise de Federconsorzi).

(72) En particulier, l'Italie ne partage pas l'appréciation de la Commission selon laquelle les interventions effectuées sur la base de la délibération en cause seraient à considérer comme des aides à l'achat de l'établissement de Castiglion Fiorentino en faveur de Sadam, et ce, pour les raisons suivantes.

(73) La vente des actions de la société Zuccherificio Castiglionese SpA appartenant à Federconsorzi a été réalisée sous le contrôle du tribunal des faillites de Rome dans le cadre de la procédure de concordat préventif concernant Federconsorzi. De ce fait, puisque la vente a eu lieu conformément au règlement adopté par le tribunal et après que tous les opérateurs intéressés ont été invités à participer à la procédure, il est évident, selon les autorités italiennes, que tout autre opérateur adjudicataire aurait pu bénéficier des interventions de RIBS aux mêmes conditions que Sadam. Le règlement de vente susdit ainsi que l'appel d'offre adressé à Sadam et à la seule autre société ayant manifesté son intérêt à participer à la procédure d'adjudication ont été transmis à la Commission.

(74) Compte tenu de cela, les interventions adoptées dans la délibération CIPE du 16 avril 1992 n'avaient pas de destinataire précis, mais visaient tout adjudicataire éventuel de l'offre de vente remplissant les conditions posées dans la délibération même.

(75) En ce qui concerne la prorogation de la participation de RIBS dans le capital de Castiglionese (selon les dispositions en vigueur, cette possibilité est subordonnée à la condition de la participation des betteraviers au capital de la société bénéficiaire), celle-ci a été accordée à la suite du transfert par Sadam à Finbieticola SpA au même prix d'achat, de 35 % des actions de Castiglionese. Finbieticola SpA a aussi acheté 35 % des actions relatives à l'augmentation du capital effectuée par RIBS (paiement en quinze ans sans intérêt) et s'est engagée à racheter (après quinze ans à compter du transfert des actions relatives à l'augmentation de capital) 35 % supplémentaires des actions revenant à RIBS à la suite de sa première prise de participation.

(76) En ce qui concerne la restructuration technique de l'établissement de Castiglion Fiorentino, celle-ci a été réalisée par le bais de la modernisation de certains équipements et par le remplacement d'autres. Les investissements effectués ont abouti aux résultats suivants:

a) augmentation de la capacité de transformation passant de 3 500 à 8 500 tonnes de betteraves par jour, ce qui a permis d'assurer le retrait de toute la production betteravière du bassin après la fermeture de l'établissement de transformation situé à Cecina;

b) augmentation de la production de sucre cristallisé passant de 400 à 850 tonnes par jour, ce qui a permis de réduire les coûts de stockage du jus;

c) réduction des coûts énergétiques: la consommation d'huiles combustibles est passée de 368 à 302 kilogrammes par tonne de sucre;

d) les installations pour la pression et le séchage des pulpes ont été restructurées et leur puissance a été augmentée;

e) mise aux normes des installations du point de vue environnemental.

(77) Selon l'Italie, il serait clair que les aides octroyées au fil du temps par RIBS en faveur de Nusam, Castiglionese et Sadam Abruzzo pour la restructuration des deux établissements situés à Celano et à Castiglion Fiorentino ont permis d'atteindre les objectifs suivants:

a) l'achèvement des plans d'investissement, dont la réalisation serait autrement restée inachevée, avec des préjudices considérables pour les investissements déjà effectués par RIBS dans les sociétés bénéficiaires;

b) la concentration de la gestion technique, économique, financière et commerciale dans une seule entreprise, ce qui a permis la réalisation d'économies d'échelle;

c) la création d'un pôle sucrier dans les régions du centre de l'Italie, objectif prévu par le plan national de secteur, ce qui a permis de globaliser la gestion des bassins betteraviers concernés, de réduire la distance moyenne d'approvisionnement et de modifier les conditions de collecte de la matière première pour mieux répondre aux exigences des producteurs;

d) l'entrée des agriculteurs dans la gestion de l'entreprise de transformation (uniquement en ce qui concerne Castiglion Fiorentino);

e) le maintien de l'emploi;

f) le retour à la viabilité des entreprises;

g) la restructuration des capacités de production (on constate une diminution globale de la capacité de transformation de betteraves par jour dans les bassins d'approvisionnement concernés à la suite de la fermeture des trois établissements de Cecina, Avezzano et Latina).

(78) Les interventions de RIBS dans les entreprises mentionnées au considérant 76 seraient donc, d'un côté, destinées à financer exclusivement des plans d'investissement et de modernisation (toute aide pour la gestion étant exclue) et, de l'autre côté, entièrement conformes à l'objectif fixé dans les plans de secteur de maintenir en activité les deux établissements de Celano et Castiglion Fiorentino en vue d'assurer la survie des bassins betteraviers concernés par la fermeture des autres établissements de transformation.

VI. APPRÉCIATION DES AIDES

Application de l'article 87, paragraphe 1, du traité

(79) Les articles 87, 88 et 89 du traité s'appliquent au secteur de la production et du commerce du sucre en vertu de l'article 44 du règlement (CEE) nº 1785/81.

(80) La Commission considère que les différents avantages accordés par RIBS aux sociétés Nusam, Sadam Abruzzo et Castiglionese décrits ci-dessus sont des aides d'État relevant de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Ils ont été financés au moyen de ressources étatiques (le capital de RIBS étant à 100 % public), et faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises par rapport à leurs concurrents. Selon les informations fournies par les autorités italiennes, les aides octroyées visaient à concentrer la production sucrière des régions concernées dans les deux établissements en cause, moyennant la fermeture d'autres établissements dans les mêmes régions. Des aides de ce type sont aussi susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres dans la mesure où elles avantagent la production agricole nationale, en favorisant ainsi les exportations du produit concerné à partir de l'État en cause et/ou en rendant plus difficiles les importations du même produit en provenance des autres États membres.

Données économiques sur le secteur sucre en Italie [1]	Quantité (millions de tonnes)	Valeur (millions d'écus)
Importations provenant de la Communauté européenne (sucre)	281,2	209,3
Importations provenant de la Communauté européenne (isoglucose)	25,0	11,1
Exportations vers la Communauté européenne (sucre)	57,8	44,5
Exportations vers la Communauté européenne (isoglucose)	7,4	2,3
Betteraves sucrières (production)		
Italie	13,3	
CE 15	120,7	
Valeur de la production		
Italie		5 613
CE 15		713

[1] *Source:* Eurostat 1997.

(81) En vertu de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 susdit, des aides nationales peuvent être autorisées en Italie, par dérogation aux règles applicables aux aides d'État dans le secteur du sucre, si elles sont liées aux exigences exceptionnelles des plans nationaux de restructuration en cours de réalisation dans ce pays.

Pertinence de la jurisprudence «Italgrani»

(82) Quant aux observations de l'Italie concernant les critères à retenir pour l'appréciation des aides, la Commission considère qu'elles ne peuvent pas être prises en considération. Il ressort de la jurisprudence «Italgrani» invoquée par l'Italie [confirmée par le Tribunal de première instance dans son arrêt du 6 juillet 1995 — Affaires jointes 447 à 449/93; Associazione italiana tecnico economica del cemento et autres contre Commission [16]] que les aides sous examen doivent être appréciées à la lumière des règles de concurrence du traité.

(83) Dans l'arrêt «Italgrani» la Cour de justice a considéré que la Commission, lorsqu'elle est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au traité, mais doit se borner, avant l'ouverture de toute procédure, à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci (voir points 32 et 33).

(84) Toutefois, la Cour a également précisé que cette obligation ne subsiste que dans le cas où, en approuvant le régime général, la Commission n'aurait émis aucune réserve à l'égard de l'examen des cas individuels d'application dudit régime.

(85) Or, dans l'arrêt du 6 juillet 1995 précité, le Tribunal de première instance a précisé [17] que l'obligation de notification individuelle des aides octroyées en application du régime approuvé par la Commission constitue une réserve du même type que celle définie dans l'arrêt dit «Italgrani».

(86) Il apparaît donc de toute évidence que l'approbation des plans nationaux de restructuration du secteur sucrier en Italie (PN 84/90 et PN 91/96) avec la condition explicite de la notification préalable des cas individuels d'application ne peut pas valoir comme approbation de toutes les aides versées sur la base de ces plans.

[16] Recueil 1995 II-1971.
[17] *Ibidem*, point 129 des motifs.

(87) Il ressort de ce qui précède que, si la Commission est tenue de vérifier que les aides sous examen ont été octroyées conformément aux indications du PN 84/90 et du PN 91/96, cette vérification ne peut pas exempter la Commission de l'examen de compatibilité des mesures vis-à-vis des règles de concurrence relatives aux différents types d'aides qui ont été octroyées.

(88) La conformité des mesures avec les plans nationaux de secteur doit être évaluée d'un double point de vue: d'abord, afin de vérifier si les aides octroyées relèvent de la typologie des interventions envisagées dans lesdits plans et, ensuite, afin de vérifier si leurs objectifs et leurs effets correspondent aux objectifs envisagés dans les plans en question. Les deux vérifications doivent aboutir à une réponse positive afin de pouvoir considérer que les aides sont conformes aux plans nationaux de secteur.

Forme des aides

(89) La typologie d'interventions envisagées, de façon exhaustive, dans les plans de secteur et dans les dispositions concernant les interventions de RIBS dans le secteur sucrier concerne les prises de participation au capital, les prêts participatifs et les prêts à taux réduit. Ne sont pas prévues les aides consistant en l'octroi de garanties publiques ou en la renonciation à des créances ou aux garanties sur celles-ci. Il n'est pas prévu, non plus, que RIBS puisse donner son consentement à l'annulation du capital des sociétés contrôlées pour couvrir les pertes de celles-ci, renonçant ainsi au remboursement du capital investi, ni que RIBS puisse intervenir dans des procédures de liquidation de façon à permettre la vente de certains biens à des conditions de faveur.

(90) Par conséquent, les aides suivantes octroyées par RIBS ne relèvent pas de la typologie des interventions prévues par les plans nationaux de secteur:

1) Aides visées aux considérants 15.2, 15.3 et 16.1: garanties en faveur de Sadam Abruzzo octroyées dans la période où celle-ci était locataire de l'établissement de Celano et garantie en faveur de Castiglionese pour l'emprunt des sommes nécessaires à la mise en place des activités de la campagne 1991.

2) Aides visées au considérant 15.5: intervention de RIBS dans la procédure de «concordat préventif» de Nusam (renonciation aux garanties sur la créance, déclassement de celle-ci, consentement au transfert de la dette résiduelle de Nusam à Sadam en contrepartie de l'établissement de Celano).

(91) Il s'ensuit que, par le simple fait que leur forme ne correspond pas à celle prévue par les dispositions nationales applicables, ces aides ne pourraient pas être considérées comme étant conformes aux plans nationaux de secteur pour les années 1984 à 1990 et 1991 à 1996; elles sont uniquement à apprécier à la lumière des critères généraux.

Aides qui ne sont pas visées dans un PSI

(92) De plus, certaines des aides octroyées ne sont pas prévues dans les plans spécifiques d'intervention comme l'exigeaient les plans nationaux de secteur, mais leur octroi a été décidé par suite de la constatation de problèmes immédiats et contingents sans que les interventions trouvent leur justification dans une programmation de plus ample envergure.

(93) L'Italie, suite à l'ouverture de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité a transmis à la Commission les deux délibérations CIPE du 26 juillet 1990 et du 16 avril 1992 portant approbation respectivement du nouveau projet d'intervention en faveur de Nusam pour l'établissement de Celano et du nouveau projet d'intervention en faveur de Castiglionese pour l'établissement de Castiglion Fiorentino.

(94) Les mesures d'aides octroyées par RIBS qui ne sont pas visées dans ces délibérations sont, par conséquent, également en dehors du cadre de programmation prévu dans les plans nationaux de secteur. Il s'agit encore une fois de garanties (voir considérants 15.2, 15.3 et 16.1) et de prises de participation effectuées en faveur de Nusam avant l'adoption de la délibération CIPE du 26 juillet 1990 (voir considérants 15.1 et 15.4).

(95) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que les mesures consistant en l'octroi de garanties de la part de RIBS (visées aux considérants 15.2, 15.3, 16.1) en prises de participation dans le capital de Nusam (visées aux considérants 15.1 et 15.4) et en l'intervention de RIBS dans la procédure de concordat préventif de la même société (considérant 15.5), ne sont pas conformes aux plans nationaux de secteur.

Aides au sauvetage

(96) Selon l'Italie, les mesures qui ne respectent pas la typologie des aides visée dans les plans nationaux de secteur et/ou qui ne sont pas prévues dans un PSI (comme l'exigent les plans nationaux) devraient être considérées comme des aides au sauvetage au sens des lignes directrices communautaires.

(97) Cet argument ne peut être retenu. Selon les lignes directrices communautaires, les aides de sauvetage doivent réunir les conditions suivantes:

a) consister en des aides de trésorerie prenant la forme de garantie de crédits ou de crédits remboursables à un taux d'intérêt équivalant à celui du marché;

b) se borner, dans leur montant, à ce qui est nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise (par exemple, couverture des charges salariales, des approvisionnements courants);

c) n'être versées que pour la période nécessaire (ne dépassant pas six mois, en règle générale) à la mise en place des mesures de redressement nécessaires et possibles;

d) être justifiées par des raisons sociales aiguës et ne pas avoir pour effet de déséquilibrer la situation industrielle dans d'autres États membres.

(98) Les informations disponibles ne permettent de constater le respect de ces conditions par aucune des mesures d'aide contestées.

En aucun cas, les prêts, les participations ou les garanties de RIBS n'ont été accordés contre paiement d'un taux d'intérêt ou d'une prime équivalant au taux du marché. Étant donné que les participations au capital étaient rachetées à la fin de la période convenue à leur valeur nominale, le taux d'intérêt applicable est de 0 % ([18]). À titre d'exemple, le prêt de 11 milliards d'ITL a été octroyé à Sadam Abruzzo pour une période de quinze ans (à un taux de 2,025 % pour les cinq premières années et de 8,1 % pour les dix ans restants). Aucune prime ne semble avoir été payée pour l'octroi des garanties.

Les aides n'ont pas été exclusivement destinées à la couverture des frais salariaux ou des frais nécessaires pour l'exploitation des entreprises pendant la courte période nécessaire à la mise en place d'un plan de restructuration. Elles ont toutes eu, en tout état de cause, une durée dépassant le délai de six mois visé dans les lignes directrices mentionnées au considérant 96.

Aucun élément permettant de constater que des raisons sociales aiguës ont rendu nécessaire l'octroi des aides n'a été avancé par l'Italie.

Aides relevant des plans nationaux de secteur

(99) En ce qui concerne les autres mesures accordées par RIBS pour la restructuration des établissements sucriers de Celano et Castiglion Fiorentino (voir considérants 15.6 et 16.2), elles prennent la forme de prises de participation au capital et de prêts à taux réduit, comme le prévoient les plans de secteur.

(100) En ce qui concerne leur conformité avec les objectifs des plans nationaux de secteur, la Commission pourrait accepter les arguments avancés par l'Italie visant à démontrer que les aides en cause ont eu pour but et pour effet d'atteindre certains des objectifs de programmation esquissés, de façon générale, par les plans nationaux de secteur et, notamment, celui de la création d'un pôle sucrier dans les régions du centre de l'Italie. Toutefois, certains autres objectifs n'ont été que partiellement atteints. À titre d'exemple, celui de la participation des agriculteurs à la gestion des sucreries n'a été atteint que dans le cas de l'entreprise Castiglionese, pas dans celui de Sadam Abruzzo. En outre, selon les indications des plans nationaux, les projets spécifiques d'intervention dans des entreprises situées dans le Mezzogiorno auraient dû prévoir les modalités pour la mise en place d'activités complémentaires ou de remplacement de l'activité de production de sucre. RIBS aurait dû effectuer, à cette fin, une étude préalable économicofinancière et de faisabilité. Or, dans aucun des PSI communiqués par l'Italie il n'est fait mention de l'accomplissement d'une telle étude, de ses résultats ou d'évaluations effectuées par RIBS à ce sujet.

(101) En tout état de cause, pour les raisons déjà exposées, la conformité de ces mesures avec les plans nationaux de secteur ne pourrait pas être suffisante pour constater la compatibilité des aides avec le marché commun. C'est d'ailleurs pour cela que la Commission, lorsqu'elle a examiné les plans nationaux en cause, n'a pu que donner son autorisation «de principe» à la poursuite des objectifs qui y sont prévus (restructuration du secteur sucrier) et a demandé à l'Italie de soumettre les projets individuels d'intervention à son approbation préalable conformément aux articles 87 et 88 du traité.

(102) Par conséquent, la Commission est tenue d'examiner pour toutes les aides visées par la présente décision l'applicabilité des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 87 du traité ainsi que l'applicabilité de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81, qui prévoit que les aides doivent être liées aux exigences exceptionnelles des plans de restructuration du secteur sucrier en Italie.

(103) L'Italie invoque essentiellement deux arguments: les aides seraient conformes aux lignes directrices communautaires et, en deuxième lieu, elles respecteraient les seuils d'intensité normalement retenus pour l'appréciation des aides pour les investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles.

(104) L'Italie considère que toutes les aides sous examen peuvent être considérées comme compatibles avec les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté.

(105) Il convient de procéder à l'examen séparé des aides octroyées, d'une part, à Nusam et à Sadam Abruzzo pour la restructuration de l'établissement de Celano et, d'autre part, à Castiglionese (avant et après son entrée dans le groupe Sadam) pour la restructuration de l'établissement de Castiglion Fiorentino.

([18]) Le taux de référence en Italie était de 14,66 % en 1990 et de 14,4 % en 1992.

(106) L'appréciation sera conduite en vue de vérifier, dans les deux cas, d'abord l'existence d'un véritable plan de restructuration et, ensuite, si un tel plan existe, le respect des lignes directrices communautaires.

Aides à Nusam et à Sadam Abruzzo relatives à l'établissement de Celano

Bénéficiaire des aides

(107) Dans le cas de l'établissement de Celano, un problème supplémentaire se pose au préalable: celui d'identifier le bénéficiaire des aides octroyées par RIBS.

(108) Selon les arguments avancés par l'Italie, les interventions publiques auraient été effectuées indépendamment du propriétaire de l'établissement et donc en faveur de la même entreprise économique (production de sucre dans les installations situées à Celano), gérée par Nusam d'abord et par la nouvelle société Sadam Abruzzo ensuite.

(109) Cet argument ne peut être retenu.

(110) La théorie de la continuité se heurte à la constatation immédiate du fait que les aides ont été accordées au cours de la première phase, celle précédant la délibération CIPE du 26 juillet 1990, en faveur de Nusam en tant que propriétaire des deux établissements de Celano et de Strongoli et, ensuite, en application de la délibération susdite, en faveur de Sadam Abruzzo.

(111) La Commission ne pourrait accepter l'argument de la continuité de «l'entreprise Celano» que dans l'hypothèse où le transfert de la propriété aurait visé non seulement l'établissement (comme ce fut le cas), mais aussi les autres éléments constitutifs de l'entreprise commerciale, y inclus, éventuellement, le passif découlant de l'activité économique en question. En d'autres termes, seule une succession au sens propre pourrait justifier l'approche suggérée par l'Italie. Or, d'après les informations fournies par l'Italie, Sadam, dans le cadre de la procédure de «concordat préventif», n'a pas repris l'ensemble des droits et obligations de Nusam relatifs à l'activité de production dans l'établissement de Celano.

(112) D'ailleurs, Nusam a continué son activité après la vente de l'établissement de Celano à Sadam dans l'établissement de Strongoli (la faillite de la société a été déclarée en date du 29 décembre 1997).

(113) La Commission, contrairement à ce qu'affirme l'Italie, estime donc que les aides accordées par RIBS relativement à l'établissement de Celano doivent être appréciées en faisant une distinction entre les aides à Nusam et celles à Sadam Abruzzo.

(114) Reste à vérifier si l'ensemble de ces aides, comme l'estime l'Italie, peut être considéré comme étant un plan de restructuration selon les lignes directrices communautaires.

Aides à Nusam

(115) En ce qui concerne les aides en faveur de Nusam, qui ne sont pas couvertes par les plans nationaux de secteur pour les raisons exposées aux considérants 88, 89 et 90 (aide visée au considérant 15.1, prise de participation de 5 000 millions d'ITL, aide visée au considérant 15.4, prise de participation de 2 500 millions d'ITL), il s'agit de toute évidence d'aides à une entreprise en difficulté. En effet, ces participations sont des augmentations de capital faisant suite à des réductions de capital pour couvrir les pertes d'exploitation de l'entreprise. Elles ne respectent pas le principe de l'investisseur privé étant donné que, s'agissant de la couverture de pertes d'exploitation, la possibilité d'obtenir une rentabilité acceptable était minime. Il s'agit en tout état de cause d'interventions ponctuelles de RIBS dans le capital de Nusam, décidées cas par cas suite à la constatation des difficultés financières de l'entreprise et non pas sur la base d'un document pouvant être qualifié de plan de restructuration.

(116) Les mesures visées au considérant 15.5, points a) et b) (renonciation à l'hypothèque et déclassement de la créance devenue chirographaire) ont été formellement prises en faveur de Nusam. Néanmoins, étant donné qu'elles s'insèrent dans une opération plus complexe dans le cadre des interventions visées par la délibération CIPE du 26 juillet 1990 (visant la reprise par Sadam Abruzzo de l'établissement de Celano), leurs effets seront analysés à l'occasion de l'évaluation des mesures prises par RIBS en application de cette délibération.

(117) Les mesures ne réunissent pas les conditions nécessaires pour être considérées comme des aides au sauvetage au sens des lignes directrices communautaires correspondantes (voir considérants 96 à 98).

(118) L'encadrement communautaire exige que les aides de restructuration soient accordées en application d'un plan de restructuration qui permette de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes en ce qui concerne ses conditions d'exploitation futures. Les aides doivent être liées à un plan de restructuration qui doit être présenté à la Commission avec toutes les précisions nécessaires.

(119) Il résulte clairement des informations disponibles que les aides accordées à Nusam n'étaient pas inscrites dans un plan de restructuration visant à rétablir la viabilité de l'entreprise. Ces aides ont eu pour objectif et pour effet d'assurer la survie de l'entreprise confrontée à de très sérieuses difficultés financières, sans que les motifs de ces difficultés aient été analysés de façon appropriée afin de prévoir des mesures de redressement interne de Nusam de nature à éliminer les causes desdites difficultés.

(120) Dans ces conditions, les aides en question ne peuvent pas être considérées comme étant des aides de restructuration au sens des lignes directrices communautaires applicables.

(121) Le deuxième argument avancé par l'Italie consiste en l'affirmation que ces aides auraient permis la réalisation d'investissements dans l'établissement de Celano.

(122) Toutefois, aucun élément d'information permettant de vérifier l'existence d'un plan d'investissement et le lien de nécessité indispensable entre l'octroi de ces aides et la réalisation d'investissements de la part de Nusam n'a été soumis à la Commission. L'Italie n'a pas démontré que les aides ont été accordées à Nusam pour la réalisation d'investissements ou, en d'autres termes, que lesdits investissements (qui, d'ailleurs, n'ont pas été identifiés) n'auraient pas eu lieu en l'absence des aides en question.

(123) Dès lors, les aides consistant en des prises de participation au capital de Nusam pour les montants de 5 000 millions d'ITL et de 2 500 millions d'ITL sont à considérer comme des aides de fonctionnement en faveur de l'entreprise bénéficiaire.

(124) Compte tenu de ce qui précède, notamment de la situation financière de Nusam, la valeur de l'aide à retenir est celle d'une subvention à fonds perdu d'un montant correspondant au montant des deux prises de participation successives susmentionnées (2 500 millions d'ITL plus 5 000 millions d'ITL), qui n'ont jamais été remboursées à RIBS. D'ailleurs, il faut constater que les participations de RIBS au capital de Nusam ont été définitivement perdues suite à la faillite de Nusam (datant du 29 décembre 1997). Ces aides doivent être considérées comme des aides de fonctionnement, contraires à la pratique constante de la Commission en matière de d'application des articles 87, 88 et 89 du traité [arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin 1995 dans l'affaire 459/93: Siemens contre Commission ([19])].

(125) Au vu de ce qui précède, les aides en cause ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 87 du traité.

Aides à Sadam Abruzzo en tant que locataire de l'établissement de Celano

Les garanties

(126) Il s'agit des deux garanties octroyées à Sadam Abruzzo pendant la période où celle-ci était locataire de l'établissement de Celano (aides visées aux considérants 15.2 et 15.3).

(127) Ces aides, pour les raisons exposées au considérant 94, ne sont pas couvertes par les plans nationaux de secteur.

([19]) Recueil 1995, page II-1675.

(128) Comme la Commission l'a dit à l'ouverture de la procédure, ces aides doivent être appréciées à la lumière des critères applicables aux garanties d'État ([20]). Aucun argument visant à démontrer que les critères en question ont été respectés dans le cas d'espèce n'a été avancé par l'Italie en réponse à l'objection de la Commission.

(129) L'argument de l'Italie selon lequel les deux garanties n'ont jamais été mobilisées n'est pas pertinent puisque l'avantage représenté par la garantie publique s'exerce à partir du moment où la garantie est accordée et non pas uniquement au moment où celle-ci est effectivement utilisée. Conformément au point 38 de la Communication de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité et de l'article 5 de la directive 80/273/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier ([21]), qui dans le cas des garanties sont applicables indifféremment aux entreprises publiques et privées, l'examen de conformité de ce type de mesures doit donc avoir lieu au moment de leur octroi. En outre, l'appréciation de l'élément d'aide contenu dans les garanties dépend de la situation financière des entreprises bénéficiaires.

(130) Puisqu'il s'agit de garanties accordées à une entreprise n'éprouvant pas de difficulté financière, leur valeur ne correspond pas aux montants garantis (2 000 + 11 000 millions d'ITL) mais au prix du marché que Sadam aurait dû payer pour des garanties accordées par des instituts financiers dans des conditions de risque semblables.

(131) La Commission confirme donc les arguments qu'elle a avancés au moment de l'ouverture de la procédure. Elle considère que les aides accordées par RIBS à Sadam sous forme de garanties ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 87 du traité, puisqu'il s'agit d'aides de fonctionnement qui ne réunissent ni les conditions prévues par les règles communautaires applicables aux aides sous forme de garantie ni ne répondent aux critères visés par les lignes directrices communautaires pour les aides d'État aux entreprises en difficulté.

Aides liées au transfert de Celano de Nusam à Sadam

(132) La délibération CIPE du 26 juillet 1990 prévoyait une série d'interventions et d'aides afin d'éviter la faillite de Nusam et de permettre la vente de l'établissement situé à Celano par Nusam à Sadam Abruzzo («PSI 1990»).

Les mesures mises en place consistent:

a) en la renonciation à l'hypothèque sur l'établissement de Celano comme garantie pour le paiement de la dette résiduelle de 17 504 millions d'ITL de Nusam à RIBS;

([20]) Lettres de la Commission aux États membres du 5 avril 1989 et du 12 octobre 1989.

([21]) JO C 307 du 13.11.1993, p. 3.

b) au déclassement de la créance devenue chirographaire et placée après les autres créances chirographaires (*postergazione*). Cette créance a été définitivement perdue suite à la faillite de Nusam en date 29 décembre 1997;

c) à la vente de l'établissement situé à Celano par Nusam à Sadam Abruzzo au moyen de la prise en charge par celle-ci du remboursement de la dette résiduelle de 15 000 millions d'ITL envers RIBS (aux mêmes conditions de remboursement);

d) à l'octroi d'une nouvelle période de grâce de cinq ans (franchise) pour le remboursement de ladite dette de 15 000 millions d'ITL;

e) à l'aide sous forme de participation, pour un montant de 8 000 millions d'ITL, dans le capital de Sadam Abruzzo;

f) au prêt à taux réduit pour un montant de 11 000 millions d'ITL octroyé par RIBS à Sadam Abruzzo.

(133) Ces aides sont inscrites dans un plan spécifique d'intervention conformément aux plans nationaux de secteur. De l'avis de la Commission, toutefois, elles ne sont pas toutes conformes auxdits plans de secteur du fait que, comme il a déjà été dit, certaines des mesures mises en place par RIBS en application de la délibération CIPE ne relèvent pas du type d'instrument (prises de participation au capital, prêts participatifs, prêts à taux réduit) mis à la disposition de RIBS pour favoriser la restructuration du secteur sucrier en Italie.

(134) La première des interventions RIBS faisant l'objet de la délibération CIPE du 26 juillet 1990 [visées au considérant 15.5 a) et b)] a eu pour but d'empêcher la faillite de Nusam et de permettre la vente de l'établissement de Celano par ladite entreprise à Sadam Abruzzo, qui en était locataire. Pour atteindre l'objectif susvisé, RIBS renonce à l'hypothèque sur le crédit de 17 504 millions d'ITL envers Nusam, ce qui lui permet de présenter une demande d'admission à la procédure de concordat judiciaire. Il est important de noter que, sans le déclassement du crédit hypothécaire de RIBS, les conditions prévues par la législation italienne pour qu'une entreprise en difficulté accède à la procédure de concordat judiciaire n'auraient pas été remplies. En effet, pour accéder à cette procédure, le débiteur doit être en mesure d'honorer toutes les créances privilégiées (tels que le crédit hypothécaire de RIBS) et 40 % des créances chirographaires. Le déclenchement de la procédure de faillite aurait, dans ce cas, empêché la passation du contrat de vente de l'établissement à Sadam puisque tous les actifs de Nusam seraient passés sous contrôle judiciaire dans le cadre d'une procédure de liquidation de Nusam, ce qui aurait pu entraîner la fermeture de l'établissement (voir observations de l'Italie, considérant 54).

(135) Ces opérations pourraient éventuellement être considérées comme des interventions qui ne comportent pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité s'il s'agissait d'une manière de permettre la vente de l'établissement à des conditions compatibles avec le principe de l'investisseur privé dans une économie de marché. Toutefois, cela ne semble pas être le cas. Le seul bénéfice que RIBS tire de l'ensemble des opérations visées dans la délibération CIPE du 26 juillet 1990 est la prise en charge par Sadam d'une autre dette (prêt à taux réduit) de 15 000 millions d'ITL de Nusam. Toutefois, une nouvelle période de grâce de cinq ans a été accordée pour le remboursement de ce prêt à taux réduit. Par ailleurs, il faut rappeler que, dans la mesure où les actifs de Nusam, y compris l'établissement de Celano (qui, selon une expertise indépendante, valait 31 800 millions d'ITL), dépassaient l'hypothèque de 17 504 millions d'ITL, RIBS aurait dû bénéficier d'un remboursement partiel de la deuxième dette de 15 millions d'ITL.

(136) Or, en l'absence d'une démonstration du fait que les autres créanciers privés de Nusam auraient suivi une approche similaire de renonciation à leurs créances, la Commission estime qu'un tel comportement ne peut pas être considéré comme celui de l'investisseur privé dans une économie de marché. En effet, la délibération CIPE du 26 juillet 1990, qui prévoit la renonciation aux créances RIBS et leur déclassement, est assortie d'une décision de vente de cet établissement à Sadam Abruzzo et d'autres mesures d'aide d'État en faveur de cette entreprise. En outre, la renonciation aux créances RIBS n'a pas été accompagnée d'une renonciation aux créances détenues par les autres créanciers privés de Nusam. Par analogie avec la communication de la Commission sur la participation des autorités publiques au capital des entreprises ([22]), pour considérer que l'opération ne concerne pas des aides d'État, la renonciation aux créances par les autorités publiques doit être proportionnelle à la renonciation aux créances par les créanciers privés.

(137) Ne s'agissant pas d'un comportement acceptable pour un investisseur privé dans les conditions normales d'une économie de marché, cette opération doit donc être considérée comme une aide d'État.

(138) Cela étant, il convient de déterminer qui était le bénéficiaire de ces aides. Formellement, le bénéficiaire était Nusam. Toutefois, la Commission estime que cette société ne tire aucun avantage financier de l'aide. À cet égard, il faut rappeler que, au moment du déclassement de cette dette, Nusam était dans une situation financière précaire et a ensuite fait faillite. Par ailleurs, le déclassement de la dette ne réduit pas l'endettement global de Nusam. Ses effets économiques se produisent au niveau des créanciers de la firme par une modification de la structure de priorité des créanciers. En renonçant à l'hypothèque, RIBS renonce à la priorité accordée à

([22]) Bulletin 9-1984.

cette dette et se met au dernier niveau de priorité, après tous les autres créanciers de Nusam. Cette opération n'apporte aucun bénéfice à Nusam qui est tenue de rembourser tous ses créanciers dans la limite de ses ressources.

(139) Or, le déclassement et la renonciation à ce crédit s'inscrivent dans le cadre d'un ensemble d'opérations financières, décidées le même jour, qui avaient comme seul objectif de permettre le transfert de l'établissement à Celano par Nusam à Sadam. Dans les conditions normales du marché, sans l'intervention de RIBS, un tel transfert aurait eu lieu au prix du marché afin de maximaliser le remboursement des créanciers de Nusam. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Commission estime que le prix payé par Sadam pour le transfert de l'établissement de Celano correspond à un niveau de prix inférieur au prix du marché (voir considérants 141 à 148). Dans ces conditions, la Commission estime que le seul objectif de cette opération était le transfert de l'établissement de Celano de Nusam à Sadam à des conditions de faveur. Cela est d'ailleurs confirmé par les observations de l'Italie (considérant 54) où il est indiqué que le ministère de l'agriculture avait pris la décision d'éviter que la faillite vraisemblable de Nusam n'entraîne la fermeture de l'établissement de Celano et de confier la gestion de cette entreprise à Sadam. Cette décision a été prise avant la délibération CIPE en objet. Dans ces conditions, la Commission conclut qu'une partie de l'aide formellement octroyée à Nusam constitue en réalité une aide à Sadam pour l'achat de l'établissement de Celano. La valeur de cette aide correspond à la différence entre le prix de marché de l'établissement de Celano et le prix réellement payé par Sadam.

(140) Toutefois, cette conclusion ne permet pas de considérer que le seul effet économique du déclassement de la dette hypothécaire de 17 504 millions d'ITL transformée en créance chirographaire aille au bénéfice de Sadam. Compte tenu des informations fournies par l'Italie, la Commission a considéré que cette mesure constitue également une aide en faveur des autres créanciers de Nusam. Pour ces raisons, le principal effet de ce déclassement a été de modifier la structure de priorité des créanciers dans le cadre de la procédure de concordat préventif. Compte tenu du fait que l'accès à cette procédure n'est permis qu'aux entreprises en mesure d'honorer toutes leurs créances privilégiées et 40 % des créances chirographaires, la Commission a considéré que le déclassement de la créance a permis aux créanciers de Nusam de récupérer une partie plus importante de leurs créances que ce n'aurait été le cas sans ce reclassement. En effet, suite à la renonciation de RIBS à sa dette de 17 504 millions d'ITL, tous les créanciers auraient pu au moins percevoir 40 % de leurs créances. Si, au contraire, Nusam avait été mise en liquidation, il n'aurait pas été possible de garantir un niveau de satisfaction de la totalité des dettes prioritaires et de 40 % des créances chirographaires.

(141) Quant au prix payé par Sadam pour l'achat de l'établissement, la Commission, dans l'ouverture de la procédure, a constaté qu'il ne correspondait pas à la valeur effective de l'établissement de Celano, telle qu'elle résultait de l'évaluation effectuée par l'expert nommé par RIBS en accord avec Nusam. L'expertise avait, en effet, fixé la valeur des immeubles à transférer à 31 800 millions d'ITL.

(142) Ni l'existence de cette expertise ni la valeur estimée n'ont été contestées par l'Italie. Dans ses arguments, toutefois, l'Italie affirme que l'évaluation aurait été effectuée sur la base d'une appréciation purement «patrimoniale» des biens qui ne tiendrait pas compte du *bad-will* de Nusam.

(143) La Commission ne voit pas, toutefois, ni l'Italie ne l'a davantage expliqué, de quelle façon le *bad-will* de Nusam aurait pu influencer l'évaluation de l'établissement de Celano, compte tenu de ce que Sadam n'a pas repris, avec les installations, les obligations découlant de l'activité économique de l'ancien propriétaire. En d'autres termes, l'Italie n'a pas expliqué de quelle façon le prix fixé par l'expert a été ramené de 31 800 millions d'ITL au montant offert par Sadam.

(144) Seule une vente par adjudication publique aurait permis de connaître la valeur de marché de l'établissement transféré. En l'absence d'une telle procédure de vente, la Commission ne peut que conclure que le prix de marché de l'établissement de Celano se situe au-dessus de ce que Sadam a payé.

(145) Par rapport au montant de 31 800 millions d'ITL de l'évaluation effectuée par l'expert, Sadam a offert comme prix d'achat de l'établissement de Celano:

a) la renonciation à sa créance envers Nusam pour le montant correspondant aux investissements réalisés dans l'établissement de Celano pendant la période de la location (11 000 millions d'ITL) et

b) la prise en charge de la dette (prêt à taux réduit) de 15 000 millions d'ITL de Nusam envers RIBS. Une nouvelle période de grâce de cinq ans a été accordée par RIBS à Sadam pour le remboursement de ce prêt.

(146) La valeur nominale de l'offre (26 000 millions d'ITL) est déjà réduite par rapport à la valeur indiquée par l'expertise susmentionnée (– 5 800 millions d'ITL).

(147) De plus, il est nécessaire de considérer que:

a) la valeur économique de la renonciation à la dette de Nusam envers Sadam ne correspond pas au montant de la même dette. S'agissant en effet, selon les informations disponibles, d'une créance chirographaire, les perspectives de son remboursement au moment de la renonciation peuvent, dans la situation la moins favorable, être ramenées à 40 % du montant de la dette (c'est-à-dire 4 400 millions d'ITL);

b) la valeur de la prise en chargedu prêt à taux réduit accordé par RIBS à Nusam doit donc être ajustée sur la base des facilités de remboursement dont ce prêt bénéficie (bonification d'intérêts, franchise de remboursement du capital).

(148) Au vu de cela, la Commission estime que la vente de l'établissement de Celano à Sadam Abruzzo n'a pas été effectuée aux conditions du marché et que la différence entre le prix fixé par le CIPE dans sa délibération du 26 juillet 1990 et le prix établi par l'expertise (31 800 millions d'ITL) est une aide d'État en faveur de Sadam Abruzzo.

Appréciation des aides à Sadam Abruzzo

Aides à la restructuration

(149) Il convient de vérifier, en premier lieu, si ces aides, comme le prétend l'Italie, peuvent être considérées comme des aides à la restructuration d'une entreprise en difficulté conformément aux lignes directrices communautaires pour les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et, d'abord, si Sadam Abruzzo pouvait bénéficier de ce type d'aide.

(150) Dans les lignes directrices communautaires, une entreprise pouvant bénéficier d'aides au sauvetage et à la restructuration est définie comme «incapable d'assurer son redressement avec ses propres ressources ou avec des fonds obtenus auprès de ses actionnaires ou par l'emprunt».

Par ailleurs, il est noté que la «fragilité financière des entreprises qui font l'objet d'un sauvetage par leur gouvernement ou reçoivent une aide pour leur restructuration est généralement imputable aux mauvais résultats enregistrés dans le passé et à leurs perspectives à l'avenir assez sombres».

Les entreprises pouvant bénéficier de telles aides sont décrites par les lignes directrices en ayant recours à des signes habituels (baisse de rentabilité, niveau croissant des pertes, endettement croissant, progression des charges financières) qui ne peuvent pas, de toute évidence, caractériser une entreprise nouvellement créée. Cela s'applique aussi aux entreprises nouvelles créées pour la reprise d'un des actifs d'une entreprise en difficulté au cours d'une procédure judiciaire de concours des créanciers (dans le cas d'espèce, Nusam était déjà à l'époque au bord de la faillite, cette dernière ayant été retardée, mais non pas évitée, grâce aux aides de RIBS). En effet, le point 2.3 des lignes directrices communautaires pour les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté précise que les modifications au statut de l'entreprise bénéficiaire n'affectent en rien l'appréciation de ces aides.

(151) Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale ([23]) prévoient que les aides à la reprise d'un établissement qui a fermé ou aurait fermé sans cette reprise peuvent comporter un avantage en faveur de l'entreprise en difficulté qui doit être analysé à la lumière de l'encadrement communautaire applicable. Dans le cas examiné, la Commission considère que l'aide à Nusam ne remplit pas les critères pour bénéficier de l'encadrement communautaire (voir considérants 116, 117 et 118).

(152) Sadam Abruzzo est juridiquement et financièrement indépendante de Nusam. Les aides accordées par RIBS, par conséquent, n'ont pas été destinées à apurer des dettes du passé ou à redresser la situation résultant de la mauvaise gestion précédente. Elles n'étaient pas destinées, en fait, à la restructuration d'une entreprise en difficulté. Par ailleurs, les autorités italiennes n'ont fourni aucun élément permettant de constater que Sadam Abruzzo est une entreprise en difficulté.

(153) Il y a donc lieu d'estimer que lesdites aides ne peuvent pas être appréciées à la lumière des lignes directrices communautaires.

(154) En ce qui concerne le deuxième argument avancé par l'Italie, à savoir que les aides en cause auraient permis la réalisation d'investissements dans les établissements en cause, les aides en question doivent donc être appréciées à la lumière des critères applicables aux aides aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles.

Conformité au plan sectoriel

(155) Une remarque préliminaire s'impose. Dans ce secteur, il a été pratique constante de la Commission lors de l'évaluation des aides envisagées par les États d'appliquer les restrictions sectorielles retenues pour l'examen d'admissibilité au cofinancement communautaire conformément aux différents règlements communautaires qui se sont succédé en matière d'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles [règlements (CEE) nº 355/77 ([24]), (CEE) nº 866/90 ([25]) et (CE) nº 951/97 ([26])]. Cette pratique a été «codifiée» à l'occasion de l'adoption de l'encadrement communautaire concernant les aides nationales aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles ([27]).

(156) Parmi les limitations sectorielles susmentionnées figure celle qui interdit tout octroi d'aides aux investissements dans le secteur du sucre.

(157) La Commission a toutefois accepté, conformément à la disposition de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 et lors de son approbation des plans nationaux de restructuration du secteur sucrier en Italie, une dérogation à cette limitation pour les aides liées aux exigences exceptionnelles desdits plans (tel fut le cas des aides aux investissements dans les établissements de Celano, Strongoli et Castiglion Fiorentino prévues dans les premiers plans spécifiques d'intervention en faveur de Nusam et de Castiglionese et autorisées par la Commission en 1984 et 1985). Ces dérogations ont été appréciées par la Commission cas par cas après la notification individuelle des plans spécifiques.

([23]) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

([24]) JO L 51 du 23.2.1977, p. 1.
([25]) JO L 91 du 6.4.1990, p. 1.
([26]) JO L 142 du 2.6.1997, p. 22.
([27]) JO C 29 du 2.2.1996, p. 4.

(158) La Commission estime que cette aide, pour les raisons exposées ci-dessus, n'est pas conforme aux plans nationaux de secteur puisqu'elle ne relève pas des instruments prévus par ceux-ci pour la restructuration du secteur sucrier en Italie. De ce fait, cette aide ne peut pas bénéficier de la dérogation prévue par l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 pour les aides liées aux exigences exceptionnelles des plans de restructuration du secteur sucrier en Italie.

(159) L'analyse fondée sur les critères généraux en matière d'aides d'État fait apparaître qu'il s'agit d'une aide à l'achat d'un établissement existant que l'Italie semblerait vouloir qualifier d'aide aux investissements.

Aides aux investissements

(160) Le PSI approuvé par la délibération CIPE du 26 juillet 1990 prévoyait une série de mesures d'aide en faveur de Sadam Abruzzo en contrepartie des «investissements» suivants:

a) 15 000 millions d'ITL utilisés pour l'achat de l'établissement de Celano;

b) 11 000 millions d'ITL d'investissements réalisés par Sadam pendant la période où elle était locataire du même établissement (ce qui explique l'existence d'une créance de valeur correspondante de Sadam envers Nusam);

c) 20 000 millions d'ITL de nouveaux investissements (les détails sont inclus dans le PSI).

(161) La Commission estime que ces trois catégories de dépenses ne peuvent pas toutes être considérées comme des investissements éligibles au titre du droit communautaire des aides d'État.

(162) En ce qui concerne le montant de 15 millions d'ITL (prix «payé» par Sadam Abruzzo pour l'achat de l'établissement de Celano), sans préjudice de ce qui a été précisé ci-dessus quant à la nature et à l'appréciation des aides octroyées à l'achat dudit établissement, la Commission réaffirme ici sa position vis-à-vis des aides octroyées pour favoriser le simple transfert de la propriété d'un bien existant. Une telle opération, puisqu'elle n'implique aucun avantage sectoriel, mais uniquement un avantage pour la partie concernée ou éventuellement pour les parties concernées, ne saurait être considérée comme étant destinée à la réalisation d'un investissement initial au sens communautaire du terme. En reprenant les termes utilisés dans les lignes directrices pour les aides à finalité régionale ([28]), où la pratique constante de la Commission en la matière a été exposée pour le secteur spécifique des aides régionales, «on entend par investissement initial un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou procédé de production d'un établissement existant (par voie de rationalisation, de diversification ou de modernisation)». Les conditions en cause ne sont pas réunies dans le cas d'espèce.

(163) En tout état de cause, il s'agit de dépenses qui étaient déjà effectuées, à l'époque du versement des aides.

Par conséquent, en ce qui concerne les investissements réalisés par Sadam Abruzzo avant l'octroi des aides visées dans la délibération CIPE du 26 juillet 1990 (pour un montant de 11 000 millions d'ITL), ceux-ci ne sont pas éligibles à des aides aux investissements en vertu du principe fondamental en matière d'aides d'État qui stipule que toute aide octroyée à une entreprise doit être nécessaire pour l'obtention du résultat poursuivi afin de pouvoir être jugée compatible avec le marché commun. Ce principe exclut donc l'admissibilité d'une aide qui, en raison de sa rétroactivité par rapport à l'effet souhaité (dans ce cas, la réalisation d'investissements), ne serait plus apte à produire l'effet incitatif exigé [arrêt de la Cour de justice 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79: Philip Morris contre Commission ([29])].

(164) Au vu de cela, les seules dépenses en investissements effectivement visées dans le PSI de 1990 pour l'établissement de Celano sont celles relatives aux *nouveaux* investissements envisagés, c'est-à-dire les investissements qui, à la date de la délibération CIPE en question, n'étaient pas encore réalisés.

(165) Ces dépenses, qui s'élèvent à 20 000 millions d'ITL, sont donc les seules qui remplissent les conditions pour pouvoir être considérées comme éligibles à des aides d'État en application de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 et des décisions de la Commission ayant approuvé les plans nationaux de secteur: elles sont prévues dans un PSI et sont liées aux exigences exceptionnelles des plans nationaux susdits (le PSI les qualifie en effet de nécessaires pour la mise en place de la restructuration de l'entreprise). Des aides octroyées pour la réalisation de ces dépenses auraient donc pu bénéficier d'une appréciation favorable au titre des articles 87 et 88 du traité compte tenu de la dérogation visée à l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81.

([28]) Voir note 24 de bas de page.
([29]) Recueil 1980, p. 2671.

(166) Étant donné que l'établissement de Celano est situé dans une région qui, au moment de l'octroi des aides, relevait de l'objectif nº 1, le montant total des aides dont Sadam aurait pu bénéficier pour la réalisation des investissements nouveaux envisagés dans le PSI aurait dû être limité à 75 % des dépenses éligibles (intensité applicable aux aides aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles dans les régions relevant de l'objectif nº 1). La valeur de l'aide correspondante est de 15 000 millions d'ITL en équivalent-subvention brut.

(167) Les aides que Sadam Abruzzo a reçues en application de la délibération CIPE du 26 juillet 1990 peuvent être évaluées comme suit.

(168.1) Réduction du prix d'achat de l'établissement de Celano.

Cette aide équivaut à la différence entre la valeur constatée de l'établissement (31 800 millions d'ITL) et le prix effectivement payé par Sadam. Le montant effectif de ce prix est donné par la somme de la valeur réelle de la prise en charge du prêt de 15 000 millions d'ITL transféré à Sadam (c'est-à-dire la valeur nominale du prêt moins les aides consistant en la réduction du taux d'intérêt dont le prêt est assorti par rapport au taux d'intérêt valable à l'époque sur le marché et en l'octroi d'une période de grâce pour le remboursement du prêt) plus la renonciation à une créance qui, pour les raisons exposées plus haut, doit être chiffrée à 4 400 millions d'ITL. Cette aide est entièrement incompatible avec le marché commun.

(168.2) Prise de participation nouvelle de RIBS dans le capital de Sadam Abruzzo pour un montant de 8 000 millions d'ITL.

S'agissant d'une participation au capital racheté à la valeur nominale, la valeur de cette prise de participation doit être calculée en considérant cette dernière comme si elle était un prêt à taux d'intérêt égal à 0 %, d'une durée égale à celle de la prise de participation, avec franchise de remboursement du capital ayant la même durée du prêt. Le taux d'intérêt servant de base pour le calcul de l'équivalent-subvention brut de cette aide est le taux de référence communautaire applicable à l'Italie à la date de cette opération (14,66 %).

(168.3) Prêt à taux réduit d'un montant de 11 000 millions d'ITL.

L'équivalent-subvention brut de cette aide (qui tient compte de la réduction du taux d'intérêt et de la franchise accordée) est calculé en utilisant comme taux de référence le taux d'intérêt communautaire applicable à l'Italie à la date de l'octroi du prêt (14,66 %).

(169) Les aides visées aux considérants 168.2 et 168.3 ci-dessus sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où leur valeur exprimée en équivalent-subvention brut dépasse le montant de 15 000 millions d'ITL (20 000 millions d'ITL × 75 %) que Sadam Abruzzo aurait légitimement pu recevoir à titre d'aide aux investissements.

Appréciation des aides aux autres créanciers de Nusam

(170) Le reclassement et la renonciation par RIBS à la créance hypothécaire de 17 504 millions d'ITL, transformée en créance chirographaire, constituent non seulement une aide d'État en faveur de Sadam Abruzzo, mais aussi une aide en faveur des autres créanciers de Nusam (voir considérant 139).

(171) À lumière des lignes directrices communautaires applicables, il ne s'agit pas d'aides à l'investissement ni d'aides à la restructuration d'entreprises en difficulté. En l'absence d'autres bases juridiques suggérées par les autorités italiennes ou constatées par la Commission, ces aides doivent être considérées comme des aides de fonctionnement, contraires à la pratique constante de la Commission en matière d'application des articles 87, 88 et 89 du traité (voir considérant 124). Dès lors, ces aides sont à considérer comme incompatibles avec le marché commun.

Aides à Castiglionese pour l'établissement de Castiglion Fiorentino

Garantie

(172) L'ouverture d'une ligne de crédit de 41 000 millions d'ITL en faveur de la société Castiglionese pour les dépenses liées au déroulement de la campagne de production 1991 (voir les aides visées au considérant 16.1) a été assortie d'une garantie d'État.

(173) À cette aide sous forme de garantie s'appliquent les arguments visés aux considérants 126 à 131, dans la mesure où ils sont compatibles. Il s'agit d'une aide de fonctionnement non conforme aux conditions exigées par les règles communautaires en matière d'aides octroyées sous forme de garantie ni aux critères relatifs aux aides aux entreprises en difficulté.

Plan spécifique d'intervention (délibération du 16 avril 1992)

(174) En ce qui concerne les aides accordées à Castiglionese en application du plan spécifique d'intervention approuvé par la délibération CIPE du 16 avril 1992, l'Italie fait également valoir les deux arguments de la conformité des mesures aux lignes directrices pour les aides aux entreprises en difficulté en tant qu'aides à la restructuration et de la compatibilité des aides en tant qu'aides aux investissements.

Conformité avec les lignes directrices communautaires pour les aides d'État à la restructuration des entreprises en difficulté

(175) La Commission considère que les aides en faveur de Castiglionese ne sont pas conformes aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État à la restructuration des entreprises en difficulté.

1. *Il ne s'agit pas d'un plan de restructuration au sens de l'encadrement communautaire.*

(176) Pour pallier les difficultés de Castiglionese, le PSI 1992 prévoit l'octroi d'une série d'aides à cette entreprise destinées, d'une part, à réduire les charges financières résultant des dettes envers RIBS (prorogation de la prise de participation effectuée par RIBS en 1984, transformation en capital d'une partie — 20 000 millions d'ITL — de la dette de 24 000 millions d'ITL envers RIBS, rééchelonnement de la partie résiduelle de la même dette sur quinze ans) et, d'autre part, à fournir des ressources fraîches à l'entreprise (nouvelle prise de participation à durée déterminée pour un montant de 10 000 millions d'ITL et nouveau prêt à taux réduit d'un montant de 20 000 millions d'ITL).

(177) Selon les lignes directrices communautaires, le plan de restructuration d'une entreprise en difficulté doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise sur la base d'hypothèses réalistes en ce qui concerne les conditions d'exploitation futures. Le PSI approuvé par la délibération CIPE du 26 avril 1992 ne peut pas être considéré comme étant conforme à cette définition de plan de restructuration.

(178) En effet, les aides à la restructuration doivent être liées à un programme viable de redressement de l'entreprise qui doit être présenté à la Commission avec tous les détails nécessaires. De plus, le retour à la viabilité de l'entreprise doit résulter principalement de mesures internes prévues par le plan de restructuration.

(179) Or, le PSI 1992 se limite à énumérer les besoins financiers de Castiglionese sans rechercher et analyser les causes des difficultés provenant de la gestion précédente de l'entreprise: il n'est fait référence qu'à des facteurs externes à l'entreprise même, tels que les changements de la législation communautaire dans le secteur du sucre et l'impact négatif sur ce secteur, notamment en termes de réduction des aides communautaires, des négociations au sein du GATT.

(180) Par conséquent, aucune mesure de redressement interne à l'entreprise n'est envisagée. En fait, les seules obligations découlant du PSI 1992 pour le bénéficiaire des aides sont celle d'assurer la continuité du bassin d'approvisionnement et celle d'achever la restructuration des installations. Ces mesures ne peuvent pas être considérées comme étant des mesures de redressement au sens de l'encadrement communautaire.

(181) Aucune référence n'est faite, d'ailleurs, dans le plan transmis à la Commission après l'ouverture de la procédure, aux conditions d'exploitation futures de l'entreprise sinon en des termes tellement vagues qu'il n'est pas possible de constater la présence, dans le plan en cause, d'hypothèses réalistes sur lesquelles les prévisions de viabilité à long terme devraient être basées.

(182) Au vu de cela, la Commission considère que le plan spécifique d'intervention 1992 n'est pas un plan de restructuration au sens de l'encadrement communautaire applicable, puisqu'il ne contient aucune précision permettant de vérifier, d'une part, les raisons des difficultés de l'entreprise et l'existence de mesures internes de redressement et, d'autre part, l'efficacité des solutions proposées et adoptées.

2. *Prévention des distorsions de concurrence indues*

(183) Dans tout plan de restructuration, des mesures doivent être prises afin d'atténuer autant que possible les conséquences défavorables des aides pour les concurrents.

(184) Quand, comme dans le cas d'espèce, il existe des surcapacités structurelles sur le marché sur lequel le bénéficiaire de l'aide poursuit ses activités, le plan de restructuration doit contribuer, proportionnellement au montant de l'aide reçue, à la restructuration du secteur desservant ce marché dans la Communauté par une réduction ou une fermeture irréversible des capacités de production.

(185) Le secteur du sucre se trouve depuis des années dans une situation de surcapacité structurelle. C'est la raison de l'instauration, par le biais du règlement (CEE) nº 1785/81, d'un système de quotas nationaux de production et de l'interdiction de toute nouvelle aide aux investissements dans ce secteur. Cette dernière interdiction traduit le souci constant de ne pas permettre d'augmentation des capacités de production dans un secteur hautement sensible.

(186) Le PSI 1992 ne prévoit aucune réduction de la capacité de production de l'entreprise bénéficiaire.

(187) La règle visée dans les lignes directrices communautaires qui exige que le bénéficiaire d'une aide à la restructuration procède à une réduction ou à une fermeture irréversible de capacités de production peut être assouplie s'il est démontré qu'une réduction de la capacité risquerait de conduire à une détérioration manifeste de la structure du marché, par exemple en créant une situation de monopole ou d'oligopole au sens strict. Cette démonstration n'a pas été fournie dans le cas d'espèce.

(188) L'Italie affirme, à cet égard, que la condition imposée par la Commission lors de l'approbation des plans nationaux de secteur, selon laquelle, en aucun cas, les aides de restructuration n'auraient dû entraîner un dépassement du quota national de production de sucre accordé à l'Italie, aurait été respectée.

(189) Cette dernière condition diffère toutefois de celle prévue au point 3 ii) des lignes directrices communautaires, qui vise à sauvegarder le libre jeu de la concurrence dans un marché donné, que celui-ci soit ou non soumis à des limitations quantitatives globalement fixées au niveau de chaque État membre.

(190) L'Italie affirme, en outre, que l'augmentation de la capacité de production dans l'établissement de Castiglion Fiorentino (passant de 3 700 à 7 500 tonnes de betteraves transformées par jour) aurait permis d'assurer le retrait et la transformation des betteraves produites dans le bassin d'approvisionnement que cet établissement partageait auparavant avec un autre établissement situé à Cecina, après la fermeture de ce dernier. Les conditions de cette fermeture et le lien éventuel entre celle-ci et le plan de restructuration de Castiglionese n'ont pas été précisés.

(191) Par conséquent, il y a lieu de considérer que la démonstration de l'existence d'éléments de fait permettant de déroger à la règle qui exige que, dans les cas de ce type, la restructuration soit accompagnée d'une réduction de capacité n'a pas été fournie.

3. *Aides proportionnées aux coûts et avantages de la restructuration*

(192) Selon ce troisième critère, les aides à la restructuration doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour permettre la restructuration. Ce critère est respecté lorsque plusieurs conditions sont réunies. D'une part, le bénéficiaire de l'aide doit participer de manière importante, avec ses propres ressources ou par des emprunts obtenus aux conditions du marché, à la mise en place du plan de restructuration. D'autre part, les aides ne doivent pas réduire les charges financières de l'entreprise de façon excessive, ce qui permettrait au bénéficiaire de disposer de liquidités supplémentaires qu'il pourrait utiliser pour des activités agressives susceptibles de perturber le marché et qui ne seraient pas liées au processus de restructuration. Les aides ne doivent pas non plus servir au financement de nouveaux investissements qui ne sont pas nécessaires pour la restructuration.

(193) Ces conditions ne sont pas remplies dans le cas d'espèce.

(194) En effet, il ressort des informations disponibles que la restructuration a été financée par des ressources fournies exclusivement par RIBS. Aucune référence aux coûts de restructuration supportés par le bénéficiaire n'est faite ni dans la délibération CIPE du 26 avril 1992 ni dans le PSI qui a été approuvé par celle-ci. La seule obligation à remplir par Castiglionese pour pouvoir bénéficier d'une participation financière (non quantifiée, d'ailleurs) était celle de l'achèvement de la restructuration des installations. Il s'agit, toutefois, de la participation du bénéficiaire à des frais d'investissement (dont la plupart n'étaient pas indispensables pour le retour à la viabilité dans un délai raisonnable) et non pas de la participation («de manière importante» comme le précisent les lignes directrices) aux dépenses de restructuration globales de l'entreprise.

(195) Il est d'ailleurs nécessaire de constater que, selon les informations disponibles, les aides versées à Castiglionese en application du PSI 1992 ont permis non seulement la conversion en capital social d'une partie correspondant à 32 000 millions d'ITL de la dette totale de la société envers RIBS avec obligation de rachat des actions à leur valeur nominale — après dix ou quinze ans selon le cas — et le rééchelonnement de la dette restante (4 000 millions d'ITL) à des conditions de faveur, mais également la réalisation d'investissements pour un montant total (prévu dans le PSI) de 47 500 millions d'ITL.

(196) Or, ces investissements n'étaient pas tous nécessaires pour la restructuration. En effet, selon le PSI 1992, étaient considérés comme immédiatement nécessaires pour permettre la continuation de l'activité dans l'établissement de Castiglion Fiorentino des investissements pour un montant total de 10 000 millions d'ITL. Néanmoins, le PSI 1992 prévoyait des investissements pour un montant de 2 500 millions d'ITL par an pendant les quinze ans de l'intervention RIBS (au total 37 500 millions d'ITL) pour la «mise à jour technologique normale» des installations, investissements qui ne peuvent pas être considérés comme nécessaires au sens des lignes directrices pour la restructuration.

(197) Au vu de cela, la Commission considère que les aides en cause ont donné lieu à un allégement excessif des charges financières de l'entreprise Zuccherificio Castiglionese, ce qui a notamment permis à cette dernière de financer un plan d'investissements ne se limitant pas au strict nécessaire exigé par la restructuration.

(198) Il y a donc lieu de conclure que les aides en cause ne sont pas conformes aux lignes directrices applicables.

(199) De la même manière que pour les aides octroyées à Nusam et à Sadam Abruzzo, il reste à vérifier le bien-fondé du deuxième argument justificatif avancé par l'Italie, selon lequel les aides accordées à Castiglionese pourraient être autorisées en tant qu'aides aux investissements. Pour que ces aides puissent être considérées comme compatibles avec le marché commun, il faut établir, en premier lieu, si elles sont nécessaires à la restructuration du secteur sucrier en Italie et, deuxièmement, si elles respectent l'intensité maximale applicable aux aides de ce type dans la région concernée au moment de l'octroi des aides.

(200) En ce qui concerne la première de ces deux conditions, il suffit de rappeler ici les termes utilisés par le PSI 1992 selon lesquels une partie (37 500 millions d'ITL) des investissements envisagés était destinée à la mise à jour technologique normale des installations. Compte tenu de cela, la Commission n'a aucun élément d'appréciation permettant de vérifier que les aides accordées pour la réalisation de tels investissements étaient nécessaires pour la restructuration de l'entreprise ou pour la restructuration du secteur sucrier en Italie.

(201) Il en va différemment des investissements que le PSI considère comme indispensables pour la continuation de l'activité de l'établissement. Ces dépenses, qui s'élèvent à 10 000 millions d'ITL, sont les seules dépenses qui remplissent les conditions pour pouvoir être considérées comme éligibles à des aides d'État en vertu de l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81 et des décisions de la Commission ayant approuvé les plans nationaux de secteur: en effet, elles sont prévues dans un PSI et sont liées aux exigences exceptionnelles des plans nationaux susdits (le PSI les qualifie, en effet, de nécessaires pour la mise en place de la restructuration). Les aides octroyées pour la réalisation de ces investissements auraient donc pu bénéficier d'une appréciation favorable au titre des articles 87 et 88 du traité compte tenu de la dérogation visée à l'article 46 du règlement (CEE) nº 1785/81.

(202) Vu que l'établissement de Castiglion Fiorentino est situé dans une région qui se trouve (et se trouvait au moment de l'octroi des aides) en dehors de l'objectif nº 1, le montant total des aides dont Castiglionese aurait pu bénéficier pour la réalisation des investissements nouveaux envisagés dans le PSI aurait dû être limité à 55 % des dépenses éligibles (intensité applicable aux aides aux investissements dans le secteur de la transformation et commercialisation de produits agricoles dans les régions en dehors de l'objectif nº 1).

(203) La valeur de l'aide correspondante est de 5 500 millions d'ITL en équivalent-subvention brut (10 000 millions d'ITL × 55 %).

(204) Pour le calcul de la valeur des aides, la Commission a estimé que, même si Castiglionese avait pu être considérée comme une entreprise en difficulté, la valeur de l'aide ne peut pas être égale à la totalité du montant des prêts et des participations RIBS. En effet, la Commission ne dispose d'aucune indication permettant de conclure que, à l'époque de l'octroi des prêts et des participations, Castiglionese n'aurait pas été en mesure de les rembourser. En outre, selon les autorités italiennes, les délais de remboursement ont été strictement respectés. La valeur des aides dont Castiglionese a bénéficié en application de la délibération CIPE du 16 avril 1992 doit être calculée conformément aux indications des considérants 204.1, 204.2 et 204.3.

(204.1) Quant à la prorogation de la prise de participation (12 000 millions d'ITL) faite en 1984 pour une période supplémentaire de dix ans:

la valeur de cette participation correspond à celle d'un prêt à taux 0 %, pour la durée de dix ans avec franchise de remboursement de dix ans également. Le taux d'intérêt servant de base pour le calcul de l'équivalent-subvention brut de cette aide est le taux de référence communautaire à la date d'octroi des aides (14,4 %).

(204.2) La valeur de la transformation en capital d'une dette de 20 000 millions d'ITL et de la participation au capital de la société pour un montant de 10 000 millions d'ITL:

est calculée en considérant que chacune des prises de participation équivaut à un prêt à taux 0 % d'une durée égale à celle de la participation, avec franchise de remboursement égale à la durée du prêt. Le taux d'intérêt servant de base pour le calcul de l'équivalent-subvention brut est le taux de référence communautaire à la date d'octroi des aides (14,4 %). Tout autre avantage financier ayant accompagné la transformation en capital de la dette de 20 000 millions d'ITL doit, de toute évidence, être inclus dans le calcul (par exemple, l'annulation des intérêts dus à la date où la dette a été transformée).

(204.3) Pour le rééchelonnement sur quinze ans de la dette résiduelle de 4 000 millions d'ITL et le prêt à taux réduit de 20 000 millions d'ITL:

l'équivalent-subvention brut de ces aides (qui tient compte de la réduction du taux d'intérêt et de la franchise accordée) est calculé en utilisant comme taux de référence le taux d'intérêt de référence communautaire à la date d'octroi des aides (14,4 %).

(205) Par conséquent, la partie de ces aides visées au considérant 204 qui excède le montant de 5 500 millions d'ITL en équivalent-subvention brut dont Castiglionese aurait légitimement pu bénéficier à titre d'aides aux investissements n'est pas compatible avec le marché commun.

Aides à l'achat de Castiglionese

(206) Les interventions adoptées dans la délibération CIPE du 16 avril 1992 ne peuvent pas être considérées comme une aide pour l'achat du paquet actionnaire de contrôle de Castiglionese.

(207) En effet, ces interventions n'avaient pas de destinataire précis, mais s'adressaient aux adjudicataires potentiels de la procédure publique de vente remplissant les conditions requises par la délibération. Une procédure publique de vente a été réalisée sous le contrôle du tribunal des faillites de Rome dans le cadre de la procédure de «concordat préventif» concernant Federconsorzi, et tous les opérateurs intéressés ont été invités à participer à la procédure.

VII. **CONCLUSIONS**

(208) Puisque les aides qui font l'objet de la présente décision n'ont pas été notifiées à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, elles ont été octroyées illégalement, c'est-à-dire sans attendre que la Commission se soit prononcée sur leur compatibilité avec le marché commun.

(209) De plus, pour les raisons déjà exposées, elles sont incompatibles avec le marché commun du fait qu'elles rentrent dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité sans pouvoir bénéficier d'aucune des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 du même article.

(210) En cas d'incompatibilité des aides avec le marché commun, la Commission doit faire usage de la possibilité que lui reconnaît l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1973 dans l'affaire 70/72: Commission contre Allemagne ([30]), confirmé par les arrêts du 24 février 1987 dans l'affaire 310/85: Deufil contre Commission ([31]) et du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89: Commission contre Allemagne ([32]), et obliger l'État membre à recouvrer auprès des bénéficiaires le montant de toute aide illégalement octroyée. Ce remboursement est nécessaire pour rétablir la situation antérieure en supprimant tous les avantages financiers dont les bénéficiaires de l'aide octroyée de façon abusive ont indûment bénéficié depuis la date d'octroi de cette aide.

(211) Le remboursement de ces aides doit être effectué conformément aux règles de procédure de la législation italienne. La quantification des aides doit être faite par l'Italie en respectant les critères exposés dans la présente décision. Le montant qui résulte de l'application desdits critères produit des intérêts qui commencent à courir au moment de l'octroi des aides jusqu'à la récupération effective des aides. Ces intérêts sont calculés sur la base du taux commercial, par référence au taux utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

(212) La présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission tirera, le cas échéant, sur le plan du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les aides suivantes octroyées par l'Italie, par l'intermédiaire de la société publique RIBS SpA sont incompatibles avec le marché commun:

a) aides à la société Nusam SpA sous forme de deux prises de participation dans le capital pour 5 000 millions d'ITL (12 avril 1988) et 2 500 millions d'ITL (2 février 1990);

b) aides à la société Sadam Abruzzo SpA sous forme de garanties publiques pour des montants garantis de 2 000 millions d'ITL (12 septembre 1989) et 11 000 millions d'ITL (2 février 1990);

c) aides prévues par la délibération CIPE du 26 juillet 1990: dégradation et déclassement d'une créance de 17 504 millions d'ITL, en faveur de Sadam Abruzzo SpA et des autres créanciers de Nusam SpA et réduction du prix d'achat de l'établissement de Celano, ainsi que les avantages liés à la reprise de la dette de 15 000 millions d'ITL, au bénéfice de Sadam Abruzzo SpA;

d) aide à la société Zuccherificio Castiglionese SpA sous forme d'une garantie publique pour un montant garanti de 41 000 millions d'ITL (2 août 1991).

2. Les aides suivantes octroyées par l'Italie, par l'intermédiaire de la société publique RIBS SpA, en date du 26 juillet 1990, à Sadam Abruzzo SpA sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où leur valeur exprimée en équivalent-subvention brut dépasse le montant de 15 000 millions d'ITL:

a) aide sous forme de prise de participation au capital pour un montant de 8 000 millions d'ITL et

b) aide sous forme de prêt à taux réduit d'un montant de 11 000 millions d'ITL.

3. Les aides suivantes octroyées par l'Italie, par l'intermédiaire de la société publique RIBS SpA, en date du 16 avril 1992, à la société Zuccherificio Castiglionese SpA sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où leur valeur exprimée en équivalent-subvention brut dépasse le montant de 5 500 millions d'ITL:

a) aide sous forme d'une prolongation de dix ans du délai de rachat d'une prise de participation d'un montant de 12 000 millions d'ITL;

b) aide sous forme de conversion en capital social d'une créance de 20 000 millions d'ITL;

c) aide sous forme de renégociation d'une dette de 4 000 millions d'ITL;

d) aide sous forme d'une prise de participation au capital d'un montant de 10 000 millions d'ITL;

e) aide sous forme d'un prêt à taux réduit d'un montant de 20 000 millions d'ITL.

Article 2

1. L'Italie prend, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, toutes les mesures nécessaires pour recouvrer auprès des bénéficiaires respectifs les aides visées à l'article 1er qui leur ont déjà été illégalement versées.

2. Le recouvrement s'effectue selon les règles de procédure du droit italien. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date du versement des aides jusqu'à la date de la récupération. Lesdits intérêts sont calculés sur la base du taux commercial utilisé comme taux de référence pour le calcul de l'équivalent-subvention des aides à finalité régionale.

([30]) Recueil 1973, p. 813.
([31]) Recueil 1987, p. 901.
([32]) Recueil 1990, p. I-3437.

Article 3

1. L'Italie informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des modalités utilisées pour procéder au calcul de l'équivalent subvention des aides à recouvrer.

2. Dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, l'Italie informe la Commission des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 mai 1999.

Par la Commission

Franz FISCHLER

Membre de la Commission