II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 10 novembre 1999
concernant le régime d'aides que l'Italie envisage de mettre à exécution en faveur des petites et moyennes entreprises opérant dans les régions de l'objectif nº 1

[notifiée sous le numéro C(1999) 3867]

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

(2000/235/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1], et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. **Procédure**

(1) Par lettre du 10 avril 1997, la représentation permanente de l'Italie a notifié à la Commission, au titre de l'article 88, paragraphe 3, du traité, un projet de modification de la décision du Comité interministériel pour la programmation économique (ci-après dénommé «CIPE») concernant les modalités d'application du Fonds de garantie en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) relevant des régions de l'objectif nº 1, visé à l'article 2 de la loi nº 341 du 8 août 1995.

(2) L'examen des mesures en question a été scindé de la façon suivante:

Sous le nº 249/A/97, la Commission a examiné et autorisé, au titre des articles 87 et 88 du traité [lettre de la Commission SG (97) D/7216 du 25 août 1997], les modifications des mesures visées à la décision du CIPE du 10 mai 1995, applicables aux secteurs autres que ceux de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

Sous le nº 249/B/97, la Commission a examiné l'applicabilité aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture des mesures visées à l'article 2 du décret-loi nº 244 du 23 juin 1995, converti dans la loi nº 341 du 8 août 1995 (ci-après dénommée «loi nº 341/95»), instituant les principes généraux du Fonds, et la décision du CIPE du 10 mai 1995, établissant les modalités d'application de la loi nº 341/95, modifiées par les dispositions notifiées par lettre des autorités italiennes du 10 avril 1997.

(3) Des compléments d'information ont été demandés par télex nº 52140 du 5 mai 1997, nº 31756 du 5 août 1997 et nº 14/3786 du 19 septembre 1997. Par télex nº 2326 du 12 janvier 1998, la Commission a invité les autorités italiennes à répondre au télex précité du 19 septembre 1997.

Des informations complémentaires ont été transmises par lettre de la représentation permanente de l'Italie du 2 juin 1997, enregistrée le 5 juin 1997, par télécopie du 21 juillet 1997, enregistrée le 22 juillet 1997, par lettre du 27 novembre 1997, enregistrée le 3 décembre 1997, et par lettre du 18 février 1998, enregistrée le 4 mars 1998.

(4) Par lettre du 20 mai 1998 [SG (98) D/4034], la Commission a informé les autorités italiennes de sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE en relation avec ces mesures dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [2]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations concernant l'aide en question.

[1] JO C 245 du 5.8.1998, p. 3.

[2] Se reporter à la note 1 de bas de page.

(6) Les autorités italiennes ont fait parvenir leurs observations à la Commission par lettres du 24 juin 1998, du 26 novembre 1998, du 9 mars 1999 et du 11 mai 1999. Aucune partie tierce n'a présenté d'observations. La Commission a cependant reçu la lettre d'un bénéficiaire potentiel du régime d'aides, lequel protestait contre la longueur de la procédure d'autorisation du régime.

(7) La présente décision concerne exclusivement l'applicabilité des mesures en objet aux secteurs visés à l'annexe I du traité (c'est-à-dire l'agriculture, au niveau de la production primaire ou de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture).

II. **Description**

(8) L'article 2 du décret-loi, converti dans la loi n° 341/95, et les modalités d'application établies dans la décision CIPE du 10 mai 1995 et ses modifications ultérieures prévoient l'institution d'un régime de garanties en faveur des petites et moyennes entreprises opérant dans les zones relevant de l'objectif n° 1 du territoire italien. Le régime s'applique jusqu'au 31 décembre 1999. Il prévoit des garanties et des bonifications d'intérêts pour des opérations de consolidation de dettes, des garanties sur des prêts participatifs, des garanties sur des participations de banques ou d'autres institutions publiques ou privées au capital de PME. Les mesures d'aide sous forme de consolidation des dettes et d'investissement en compte capital sont cumulables. Le budget prévu est de 3 500 milliards de lires italiennes (environ 1 750 millions d'euros). Le but de la mesure est celui de permettre la consolidation en une seule fois des dettes à court terme en réduisant le coût des crédits disponibles sur le marché, ainsi que de faciliter l'accès à de nouvelles formes de financement des PME en favorisant leur capitalisation.

(9) Pour bénéficier des garanties sur les opérations de consolidation de la dette, la consolidation doit avoir une durée de six ans, année de préamortissement incluse. Le Fonds octroie aux banques intéressées une garantie sur 60 % du capital consolidé, en contrepartie d'un versement égal à 2 % de celui-ci. La garantie ne peut pas être activée si la faillite survient dans les dix-huit mois qui suivent l'octroi de la garantie. En cas de faillite de l'entreprise, la garantie du Fonds couvre 60 % du crédit de la banque à compter du constat d'insolvabilité de l'entreprise. Cette garantie intervient au moment de l'activation des procédures de recouvrement des dettes. Dans l'intérêt du Fonds, il incombe également aux banques de suivre les procédures nécessaires au recouvrement des dettes. Le Fonds peut en outre octroyer aux entreprises une bonification d'intérêts à 4,5 % du taux annuel de l'opération de consolidation. La bonification ne peut pas dépasser 40 % du taux de référence en vigueur au moment de la stipulation du contrat.

(10) La consolidation doit porter sur le plus faible des montants suivants:

a) le montant des dettes à court terme à la date du 30 septembre 1994;

b) l'endettement à court terme résultant du dernier bilan;

c) le montant obtenu en multipliant par dix le chiffre d'affaires de l'entreprise tel qu'il résulte du dernier bilan.

Aux fins de l'octroi de l'aide, le rapport entre les moyens de financement permanents et les immobilisations matérielles et immatérielles après consolidation ne doit pas être inférieur à 0,75 %. Le capital consolidé ne peut en aucun cas être supérieur au décuple du chiffre d'affaires de l'entreprise. Les cas particuliers de consolidation qui dépassent 40 milliards de lires italiennes (20 millions d'euros) doivent être notifiés à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.

(11) Le Fonds peut aussi octroyer des garanties sur des prêts participatifs d'une durée maximale de dix ans jusqu'à concurrence de 60 % du montant des prêts octroyés par des banques ou par d'autres établissements financiers, en contrepartie d'un versement unique égal à 1 % de la somme prêtée. La garantie ne peut pas être activée en cas de faillite survenue dans les trente mois qui suivent l'octroi du prêt. Le taux d'intérêt du prêt est négocié librement entre la banque et l'entreprise. Le Fonds peut en outre octroyer des garanties sur des acquisitions de participations publiques ou privées au capital des PME, sauf si ces dernières sont réalisées par des organismes entièrement contrôlés, directement ou indirectement, par l'État. L'octroi de la garantie est subordonné au versement d'une somme égale à 0,75 % du montant de la participation, dont la durée maximale est fixée à cinq ans.

(12) En ce qui concerne les prêts et les garanties portant sur des opérations de consolidation de dettes visées aux considérants 8 et 9, la Commission, dans sa décision portant ouverture de la procédure, fait observer qu'elle n'est pas en mesure de déterminer, sur la base des informations fournies par les autorités italiennes, si les interventions prévues en faveur de la consolidation de dettes s'adressent à des entreprises économiquement saines ou si elles sont destinées au sauvetage d'entreprises en difficulté. Dans le premier cas, la Commission note que celles-ci seraient assimilables à des aides au fonctionnement, lesquelles sont interdites dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture. En revanche, dans le cas où ces mesures seraient destinées à des entreprises en difficulté, la Commission constate que celles-ci ne respectent pas les conditions établies par les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté de 1994 et de 1997 ([3]). En ce qui concerne les dispositions relatives aux aides au sauvetage, la Commission constate, en particulier, que les prêts et les garanties prévus ont une durée supérieure à six mois et ne sont pas accordés aux taux du marché. Pour ce qui est des dispositions relatives aux aides à la restructuration, la Commission remarque que les bénéficiaires ne sont pas tenus de présenter un plan de restructuration et que les mesures en question pourraient dès lors être incompatibles avec les lignes directrices précitées.

([3]) JO C 368 du 23.12.1994, p. 12 et JO C 283 du 19.9.1997, p. 2.

(13) S'agissant des garanties accordées pour des prêts participatifs et pour des acquisitions de participations publiques et privées au capital des entreprises, la Commission observe que les mesures considérées pourraient constituer une aide dans la mesure où elles permettent aux bénéficiaires d'accéder aux prêts à des taux inférieurs à ceux normalement pratiqués sur le marché. De surcroît, dans le cas où la garantie aurait bénéficié à une entreprise en difficulté, la totalité du montant garanti devrait être considérée comme une aide. Si l'aide susmentionnée est octroyée à des entreprises économiquement saines pour financer des investissements spécifiques effectués par le bénéficiaire, la Commission note que l'aide ne pourrait être considérée comme compatible avec le marché commun à la seule condition qu'elle satisfasse aux exigences spécifiques applicables au secteur en cause. L'aide octroyée à des entreprises économiquement saines et non liée à des investissements spécifiques est considérée comme étant une aide au fonctionnement, ce qui est interdit dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

(14) Dans sa décision portant ouverture de la procédure, la Commission a en outre attiré l'attention sur le point 20 de la décision CIPE du 20 mai 1995, tel qu'il résulte des modifications contenues dans la notification, dans laquelle figure la phrase suivante:

«[...] Aussi RIBS SpA, en tant que holding *public, opérant exclusivement dans le secteur agro-industriel peut, aux termes de la loi n° 662/96, participer à des opérations d'augmentation du capital, pour autant qu'elle présente un rapport annuel sur les opérations réalisées et sur leur évolution au ministère des ressources agricoles, qui en informera le CIPE.»*

(15) La Commission a pris note du fait que les interventions effectuées par RIBS SpA, *holding* public spécialisé dans le secteur agro-industriel (ci-après dénommée «RIBS»), n'étaient pas garanties par le Fonds et a pris acte de la déclaration des autorités italiennes selon laquelle lesdites interventions, réalisées conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 132, de la loi n° 662/96 (loi de finances 1997), c'est-à-dire aux conditions du marché, ne constituaient pas une aide. La Commission a cependant observé l'absence d'informations émanant des autorités italiennes à propos des interventions en objet, comme le prévoit la communication de la Commission relative aux apports de capital réalisés par l'État [4], et en dépit du fait que la Commission avait invité les autorités italiennes à lui fournir les informations pertinentes.

III. **Observations présentées par l'Italie**

(16) Dans leurs observations écrites, les autorités italiennes se prononcent tant sur les questions de procédure que sur les questions de fond.

Procédure

(17) En ce qui concerne la procédure, les autorités italiennes soulignent que le régime général des aides à finalité régionale, incluant l'aide octroyée dans le cadre du Fonds de garantie pour les PME opérant dans les zones de l'objectif n° 1, avait été notifié à la Commission européenne au titre de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE par lettres du ministère du trésor, du budget et de la programmation économique du 16 décembre 1994 et des 17 et 26 janvier 1995. Le régime avait été approuvé (aide N 40/95) par décision de la Commission du 1er mars 1995, notifiée par lettre SG (95) D/3693 du 24 mars 1995.

(18) Par lettre du 31 mai 1995, les autorités nationales ont notifié à la Représentation permanente la décision du CIPE du 10 mai 1995 relative aux critères, modalités et procédures de fonctionnement du Fonds pour les PME (aide N 662/95). Par lettre SG (95) D/11306 du 7 novembre 1995, la Commission déclarait que les dispositions de la décision CIPE susmentionnée relevaient du secteur d'intervention du Fonds de garantie — déjà approuvé par décision du 1er mars 1995 — et qu'elles satisfaisaient aux limites et conditions qui y étaient fixées.

(19) Par lettre du 28 mars 1997 du ministère du trésor, du budget et de la programmation économique, le projet de décision CIPE portant modification des modalités détaillées applicables au Fonds a été notifié à la Commission. Par la communication SG (97) D/7216 du 25 août 1997, la Commission a répondu que les modifications proposées relevaient du secteur d'intervention du Fonds de garantie — déjà approuvé par décision du 1er mars 1995 — et a annoncé l'adoption d'une décision séparée en ce qui concerne l'application du régime aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

(20) Les autorités italiennes font observer que le projet de régime a été notifié conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et qu'il a été approuvé par voie de la décision de la Commission du 1er mars 1995 (considérant 17). Les modalités d'application définies dans la décision CIPE du 10 mai 1995, notifiée par la lettre précitée du 31 mai 1995, relèvent, selon la Commission, du champ d'application du Fonds de garantie déjà approuvé [lettre SG (95) D/11306 du 7 novembre 1995]. La Commission a en outre décidé que les modifications proposées, qui lui avaient été notifiées et transmises par lettre du 28 mars 1997, sont incluses dans le régime déjà approuvé et que les autres règles d'application restent inchangées [lettre SG (97) D/7216 du 25 août 1997].

(21) Les autorités italiennes en concluent que le régime a été notifié conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et approuvé par la Commission et que les modalités d'application ultérieures, dûment notifiées à la Commission, n'incluent aucun élément d'aide. Elles soutiennent par conséquent que le régime constitue «une aide existante» selon la notion contenue dans les règles

[4] Bulletin CE 9-1984.

de procédure applicables aux aides d'État codifiées par la Commission. Dans le cas d'aides existantes, aux termes de l'article 88, paragraphe 1, du traité CE, l'ouverture d'une procédure au sens de l'article 88, paragraphe 2, doit être précédée par une proposition de «mesures utiles». Les autorités italiennes notent que, en l'occurrence, de telles propositions n'ont pas été présentées.

Questions de fond

(22) Quant au fond, les autorités italiennes précisent tout d'abord que leurs observations se réfèrent exclusivement aux opérations de consolidation de la dette et non à celles liées à l'acquisition de participations ou à des prêts participatifs, dans la mesure où le Fonds n'a pas été utilisé à cette fin.

(23) Elles insistent sur le fait que l'aide est destinée aux entreprises opérant dans des régions qui relèvent du champ d'application de l'article 87, paragraphe 3, point a), et qu'elle devrait donc pouvoir bénéficier, en vertu de la communication de la Commission sur la méthode d'application de l'article 92 (désormais article 87), paragraphe 3, points a) et c), aux aides régionales ([5]), de la dérogation applicable aux régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a).

(24) Dans l'hypothèse où les lignes directrices communautaires relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ([6]) s'appliquent aux aides en question, les autorités italiennes font observer que lesdites lignes directrices ne préjugent pas de l'application de régimes d'aide autorisés à des finalités autres que le sauvetage et la restructuration, comme par exemple le développement régional ou celui des PME, pour autant que les aides au sauvetage et à la restructuration allouées dans le cadre desdits régimes respectent les conditions établies par la Commission pour les régimes eux-mêmes (point 2.5, deuxième paragraphe, des lignes directrices de 1997).

(25) En ce qui concerne le fonctionnement du régime, les autorités italiennes ont présenté les observations suivantes. L'objectif du Fonds de garantie prévu par l'article 2 de la loi n° 341/95 est celui de parvenir à une rationalisation des équilibres financiers des PME opérant dans les zones de l'objectif n° 1, en favorisant un accès adéquat au crédit et en contribuant à la résolution des problèmes structurels dont souffrent les petites entreprises dans ces zones, du fait de l'insuffisance de capital et du coût particulièrement élevé du financement dans la première moitié des années 90. Il s'agit donc de surmonter les principaux obstacles au développement du tissu productif de l'Italie méridionale, en octroyant aux PME, sous la forme d'une aide unique, des avantages destinés à alléger leurs coûts financiers supplémentaires, sans pour autant fournir une aide au sauvetage ni une aide à la restructuration.

([5]) JO C 212 du 12.8.1988, p. 9.
([6]) JO C 283 du 19.9.1997, p. 2.

(26) Ceci est parfaitement cohérent avec le régime d'aides autorisé par lettre de la Commission du 24 mars 1995, dans lequel sont énoncés des modalités et des critères de fonctionnement clairs, prouvés et limités aux PME opérant dans les zones qui peuvent bénéficier de la dérogation prévue par l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE, régime qui, dans le Molise et les Abruzzes (dans ce dernier cas jusqu'à la fin de 1996), a conduit à des avantages réels et a été largement utilisé avec satisfaction, au point que les fonds réservés aux prêts bonifiés seront probablement épuisés d'ici l'automne 1998, c'est-à-dire avant le terme initialement fixé de fin 1999.

(27) En général, les PME éligibles aux prêts bonifiés doivent être des petites entreprises:

— substantiellement viables et rentables, mais souffrant d'un déséquilibre financier résultant des intérêts échus pour le remboursement des prêts à court terme,

— ayant contracté des dettes auprès d'établissements bancaires à une certaine date (30 septembre 1994). Il doit s'agir de passifs bancaires (la consolidation de passifs vis-à-vis de fournisseurs ou d'entreprises d'affacturage ou de services n'est pas prévue),

— économiquement saines et ne faisant pas l'objet de procédures en faillite,

— possédant des perspectives de rééquilibrage, par le biais de flux financiers appropriés, et présentant des indices de structure qui satisfont aux critères préfixés,

— ne bénéficiant pas déjà de bonifications analogues et, à ce titre, éligibles à l'aide accordée sous la forme d'une aide unique, pour une période déterminée, laquelle ne peut donc être considérée comme une aide au fonctionnement ou une aide au sauvetage en faveur des secteurs de production en faillite ou une aide à la restructuration des entreprises en difficulté,

— pouvant démontrer, à la date d'admission au bénéfice de l'aide, ne pas faire l'objet de poursuites judiciaires,

— pouvant démontrer, en ce qui concerne les taux bonifiés pour la consolidation autorisée, leur non-implication dans des opérations illégales ou de recyclage.

(28) En plus d'être situées dans des zones de l'objectif n° 1 et de respecter les conditions énumérées ci-dessus, les PME qui opèrent dans les secteurs de l'agriculture, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture devront opérer principalement dans des régions de l'Italie méridionale à vocation agricole (Pouilles et Campanie).

(29) Les bénéficiaires potentiels de l'aide sont 41 PME opérant dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, représentant à peine 1 % des 3 800 demandes d'aide présentées au Fonds de garantie au 31 mai. Les demandes d'aide présentées par des PME opérant dans

des secteurs «suspendus» depuis novembre 1997 ne portent que sur la consolidation du passif et sur l'aide à l'acquisition de participations et de prêts participatifs, opérations pour lesquelles aucun concours n'a été alloué, y compris pour les secteurs autorisés. Les demandes d'aide pour les secteurs «suspendus» à partir de novembre 1997 équivalent à un montant global de 44,686 milliards de lires italiennes, dont la contribution en compte intérêts représente un montant de 5,400 milliards de lires, tandis que les garanties éventuelles à octroyer s'élèveraient globalement à 24 milliards de lires. Aucune des 41 PME opérant dans les secteurs suspendus n'a reçu, même à titre temporaire, des contributions ou d'autres formes d'aide du Fonds de garantie et, même en cas d'annulation de la suspension, l'aide qui pourrait leur être octroyée serait limitée.

(30) La viabilité substantielle des 41 PME intéressées par les aides visées à l'article 2 de la loi n° 341/95 a été contrôlée par les banques qui, en tant que sujets chargés d'effectuer l'opération de consolidation du passif, ont évalué très attentivement la situation des entreprises demanderesses. En outre, les demandes reçues ne se réfèrent pas automatiquement à des bonifications et tiennent compte du fait que 40 % du risque est à la charge de la banque et que la garantie apportée par le Fonds ne peut être activée dans les dix-huit mois qui suivent l'octroi du financement.

(31) Les autorités italiennes soulignent que les PME opérant dans les secteurs encore suspendus ont déjà conclu des contrats de financement à des coûts élevés (en général avant novembre 1997), contractant des crédits hypothécaires déjà applicables, sans recevoir aucune aide sous la forme de contributions, avec la perspective d'obtenir, en cas d'annulation des suspensions, une aide variable pour les emprunts contractés à taux variable, sur la base de taux de référence certainement plus bas que ceux notifiés à la Commission en novembre 1997.

(32) Compte tenu de ce qui précède, les autorités italiennes estiment qu'il est nécessaire d'autoriser et d'octroyer des aides, surtout aux petites entreprises qui, grâce à des concours alloués sous la forme d'aides uniques, seraient mieux à même de faire face à leurs déséquilibres financiers, déséquilibres qui ont représenté un coût particulièrement élevé ces dernières années. En reconnaissant et en autorisant les aides, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de la transformation/commercialisation des produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture, il est possible d'éliminer des facteurs structurels externes aux entreprises qui opèrent en Italie méridionale, facteurs qui, dans de nombreux cas, mettent en péril et réduisent à néant leurs tentatives de participer librement au marché, en faussant ainsi la concurrence entre les entreprises.

(33) En conclusion, les autorités italiennes soulignent que ce régime d'aides à finalité régionale a été approuvé par la Commission et ne prévoit que des aides allouées dans le cadre du Fonds de garantie, dans le respect des conditions établies par la décision de la Commission portant approbation du régime en question. Celles-ci considèrent que les caractéristiques du régime sont spécifiquement liées à la réalisation de l'objectif — prévu par l'accord Pagliarini-Van Miert auquel il est fait référence au point 1 de la décision CIPE — visant à rationaliser les équilibres financiers des PME (qui ont subi les contrecoups de la suppression de la Cassa del Mezzogiorno et de la crise économique générale) et à favoriser l'accès au crédit en facilitant les relations entre les banques et les entreprises.

(34) En ce qui concerne la participation de la RIBS au régime (considérants 14 et 15), les autorités italiennes ont déclaré, dans leur lettre du 11 mai 1999, que la RIBS, sur la base de la décision en cause (qui n'est pas encore entrée en vigueur), n'a jamais effectué d'opérations dans le secteur d'intervention du «Fonds de garantie», au sens de l'article 2 de la loi n° 341/95. En outre, toutes les opérations effectuées par la RIBS «aux conditions du marché» (selon la loi n° 662/96) ont été notifiées à la Commission qui jusqu'à présent a approuvé l'une d'entre elles et qui examine les autres. Ces opérations respectent les conditions établies par la Commission, afin que les contributions accordées par la RIBS en vertu de la loi n° 662/96 ne constituent des aides d'État.

IV. **Appréciation**

Procédure

(35) Les autorités italiennes soutiennent que la Commission a commis une erreur de procédure en ouvrant la procédure contre l'application du régime dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Celles-ci affirment que les mesures notifiées (aide N 249/97) ne portent que sur des modifications ponctuelles d'un régime d'aides préalablement autorisé par la Commission (aides N 40/95 et N 662/95). Comme indiqué au considérant 21, dès lors que les questions soulevées par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure concernent la mise en œuvre d'un régime d'aide déjà admis, les autorités italiennes estiment que l'ouverture de la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité aurait dû être précédée d'une proposition de «mesures utiles» au sens de l'article 88, paragraphe 1.

(36) Même si elles n'y font pas explicitement référence, les autorités italiennes semblent se fonder sur l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Italgrani [7]. À cette occasion, la Cour a statué 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, la Commission ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au traité. Elle doit se borner d'abord, 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. Si elle ne procédait pas de la sorte, la Commission pourrait, lors de l'examen de chaque aide individuelle, revenir sur sa décision d'approbation du régime d'aides, laquelle présupposait déjà un examen au regard de l'article 87 du traité. Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique seraient alors mis en

[7] Arrêt du 5 octobre 1994 dans l'affaire C-47/91: République italienne contre Commission, Recueil 1994, p. I-4635.

péril tant pour les États membres que pour les opérateurs économiques, puisque des aides individuelles rigoureusement conformes à la décision d'approbation du régime d'aides pourraient être remises en cause par la Commission à tout moment. Si, à la suite d'un examen ainsi limité, 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. Dans de tels cas, la Commission, avant de décider d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, devra proposer «des mesures utiles» aux États membres intéressés au sens de l'article 88, paragraphe 1, du traité. Inversement, dans l'hypothèse où la Commission constate que l'aide individuelle n'est pas couverte par sa décision d'approbation du régime, l'aide doit être considérée comme aide nouvelle et la Commission est dès lors autorisée à engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(37) Comme cela a déjà été rappelé par les autorités italiennes dans leurs observations écrites (considérants 17 et 18), le régime général des aides à finalité régionale, incluant l'aide octroyée dans le cadre du Fonds de garantie pour les PME opérant dans les régions relevant de l'objectif n° 1, a été approuvé par lettre SG (95) D/3693 du 24 mars 1995 (aide N 40/95). Les critères, les modalités et les procédures de fonctionnement du Fonds de garantie pour les PME avaient été approuvés par lettre SG (95) D/11306 du 7 novembre 1995 (aide N 662/95).

(38) Néanmoins, les deux décisions de la Commission autorisant les Fonds de garantie pour les PME opérant dans les régions de l'objectif n° 1 sont soumises à certaines conditions. Tant la lettre de la Commission du 24 mars 1995 [SG (95) D/3693], qui autorise l'aide d'État N 40/95, que la lettre du 7 novembre 1995 [SG (95) D/11306], qui autorise l'aide d'État N 662/95, contiennent un alinéa final rédigé comme suit:

«En dernier lieu, la Commission attire l'attention des autorités italiennes sur le fait que l'application du régime en question est soumise aux dispositions communautaires relatives au cumul des aides à finalités différentes, ainsi qu'à celles relatives à certains secteurs industriels, dont ceux qui relèvent du traité CECA, des transports, de l'agriculture et de la pêche.»

(39) Il s'ensuit que, pour l'application du régime aux secteurs de l'agriculture et de la pêche, l'approbation de la Commission était subordonnée au fait que les financements du Fonds de garantie pour les PME soient octroyés conformément aux diverses dispositions communautaires applicables auxdits secteurs.

(40) Après avoir reçu la lettre des autorités italiennes du 10 avril 1997, dans laquelle celles-ci notifiaient les modifications apportées aux modalités d'application du régime institué par le CIPE, la Commission s'est aperçue que le régime pouvait en fait s'appliquer aux secteurs de l'agriculture et de la pêche d'une manière non conforme aux diverses dispositions communautaires applicables auxdits secteurs. En particulier, la référence explicite, apparue pour la première fois, au rôle de la RIBS dans les opérations de capitalisation en faveur des PME opérant dans les régions de l'objectif n° 1, a fait surgir le doute que l'aide pouvait être destinée à ces secteurs d'une manière non conforme aux normes y afférentes. Ces doutes ont été confirmés par les réponses des autorités italiennes aux quatre télex envoyés par les services de la Commission qui demandaient des informations complémentaires sur l'application du régime.

(41) Au vu de la situation, la Commission ne peut accepter l'argument avancé par les autorités italiennes, selon lequel «le régime constitue une "aide existante"» selon la notion contenue dans les règles de procédure fixées pour les aides d'État, codifiées par la Commission. Si une aide est octroyée en enfreignant une condition contenue dans la décision d'approbation y afférente, la Commission estime que ladite aide a été accordée d'une manière abusive, ce qui l'autorise à engager directement la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, sans devoir proposer au préalable les mesures utiles visées à l'article 88, paragraphe 1.

Question de fond

(42) Selon les dispositions de l'article 87, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres, les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence. La Commission estime que, en l'occurrence, toutes les conditions pour l'application de l'article 87, paragraphe 1, sont réunies. La Commission constate en outre que ce fait n'est pas contesté par les autorités italiennes.

(43) De la description des aides et des observations des autorités italiennes susmentionnées, il ressort que l'objectif du régime est d'assurer aux PME, situées dans les régions italiennes de l'objectif n° 1, un accès au crédit dans des conditions plus favorables que celles normalement prévues sur le marché des capitaux. Les mesures d'aide prévues à cet effet sont constituées par des garanties et des prêts bonifiés.

En ce qui concerne les garanties, la Commission, conformément à une pratique constante, fondée sur la lettre aux États membres du 5 avril 1989 [SG (89) D/4328], considère que toutes les garanties octroyées par l'État directement ou par l'intermédiaire d'établissements financiers délégués par l'État relèvent de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Dans sa décision portant ouverture de la procédure, sur la base des informations fournies par les autorités italiennes par lettre du 27 novembre 1997, la Commission a calculé que la valeur actuelle des garanties sur les prêts pour la consolidation de la dette s'élève à 0,2 % ([8]).

([8]) Le calcul est basé sur les éléments suivants: le taux de référence était de 8,2 %. Il en a été déduit le taux d'intérêt payé par l'État pour des prêts d'une durée analogue (6 %) et le taux à payer pour la garantie (2 % pour les prêts destinés à la consolidation de la dette).

En ce qui concerne les prêts bonifiés, le Fonds peut octroyer aux entreprises une contribution correspondant à un abattement de 4,5 % du taux annuel auquel est conclue l'opération de consolidation. La contribution sous forme de bonification d'intérêts ne peut en tout état de cause dépasser 40 % du taux de référence en vigueur au moment de la conclusion du contrat de consolidation. Dans sa décision d'ouverture de la procédure, sur la base des mêmes informations, la Commission a calculé que l'équivalent-subvention desdites aides correspond à 12,9 %.

La Commission en a donc conclu que le taux cumulé de l'aide était de 13,1 % et qu'il pouvait atteindre 100 % dans les cas d'entreprises en difficulté ([9]).

Dans leurs observations écrites, les autorités italiennes notent que, si le taux national de référence est réduit ultérieurement, le taux effectif de l'aide au moment de l'octroi des prêts et des garanties pourrait être inférieur à celui calculé par la Commission.

Il n'est dès lors pas possible de calculer avec précision le montant de l'aide, parce qu'il dépend du taux d'intérêt appliqué au moment de l'octroi du prêt et des conditions de celui-ci. La Commission en conclut donc que l'octroi de prêts bonifiés et de garanties constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Ceci n'a d'ailleurs pas été contesté par l'Italie.

(44) En outre, le régime fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres. Selon les informations fournies par les autorités italiennes, 41 PME opérant dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche pourraient bénéficier de l'aide. Bien que les paiements soient suspendus pour le moment, dans l'attente d'une décision finale de la Commission sur l'application du régime auxdits secteurs, en cas d'approbation du régime d'aide, l'aide comporterait des contributions en compte intérêts au titre d'opérations de consolidation de l'ordre de 5,4 milliards de lires italiennes, avec la possibilité d'octroyer des garanties pour un montant de 24 milliards. En l'absence d'informations de la part des autorités italiennes démontrant le contraire, la Commission estime pouvoir partir de l'hypothèse que, au moins, certaines de ces entreprises sont actives dans des secteurs où les échanges intracommunautaires portent sur des volumes importants. En 1996, les importations totales de produits agroalimentaires en Italie en provenance d'autres États membres s'élevaient à 28,734 milliards de lires italiennes et les exportations italiennes à destination des autres États membres à 17,821 milliards ([10]).

(45) Toutefois, l'interdiction d'octroyer des aides d'État, énoncée à l'article 87, paragraphe 1, du traité, n'est pas inconditionnelle. Les dérogations visées à l'article 87, paragraphe 2, sont en revanche clairement inapplicables et n'ont au demeurant pas été invoquées par les autorités italiennes. De même, l'aide n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ni à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), ni à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, au sens de l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité. Il convient donc d'examiner si l'application des mesures prévues peut faire l'objet d'une dérogation en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point a), ou de l'article 87, paragraphe 3, point c).

(46) Pour ce qui est des opérations de consolidation de la dette effectuées par le Fonds de garantie, la Commission note tout d'abord que ces mesures d'aide ne sont pas destinées à financer de nouveaux investissements conformément à la réglementation relative aux aides d'État applicable aux secteurs de l'agriculture ([11]) et de la pêche ([12]).

(47) Les autorités italiennes ont ensuite insisté sur le fait que les PME bénéficiaires ne peuvent être considérées comme des entreprises en difficulté. À cet égard, les autorités italiennes insistent sur le fait que les garanties accordées dans le cadre du régime couvrent seulement 60 % du montant du prêt et que la garantie ne peut être activée en cas d'insolvabilité du débiteur, si celle-ci survient dans les dix-huit mois qui suivent l'octroi du financement. Selon les autorités italiennes, les entreprises bénéficiaires sont des entreprises substantiellement viables et rentables, mais qui souffrent d'un déséquilibre financier résultant des intérêts échus au titre du remboursement des prêts à court terme. Sur la base de ces explications, la Commission estime que les lignes directrices communautaires relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ([13]) ne sont pas applicables à la mesure en objet. L'inapplicabilité desdites lignes directrices est en outre confirmée par le fait que l'octroi de l'aide n'est pas subordonné à la présentation d'un plan de restructuration par le bénéficiaire.

(48) Dans sa décision d'engager la procédure, la Commission a observé que des doutes subsistaient sur la question de savoir si les mesures d'aide appliquées par les autorités italiennes pouvaient être jugées compatibles avec l'article 87 du traité, dans la mesure où elles n'étaient pas liées à des investissements, ni destinées au sauvetage ou à la restructuration d'entreprises en difficulté. Les mesures en question constituent en fait des aides au fonctionnement, lesquelles ne peuvent être autorisées par la Commission au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité. Les observations des autorités italiennes confirment que

([9]) Se reporter à la communication de la Commission aux États membres «Application des articles 92 et 93 du traité et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques de l'industrie manufacturière» (JO C 307 du 13.11.1993, p. 3).

([10]) Source: Ministère pour les politiques agricoles.

([11]) Encadrement des aides d'État relatives aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (JO C 29 du 2.2.1996, p. 4).

([12]) Lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JO C 100 du 27.3.1997, p. 12).

([13]) Voir note 6 de bas de page.

l'objectif de la mesure est de réduire les coûts supportés par les bénéficiaires et qu'il n'existe aucune contrepartie apportée par les bénéficiaires pouvant être considérée comme bénéfique pour le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions. À la lumière des principes établis par la jurisprudence [14], la Commission est obligée de conclure que la mesure visée ne peut bénéficier de la dérogation énoncée à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(49) Dans leurs observations, les autorités italiennes soulignent que l'aide est destinée à des entreprises implantées dans des régions citées à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité, qui devraient donc bénéficier à ce titre d'une dérogation au sens de cette disposition d'après les lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État à finalité régionale [15].

(50) Conformément au point 6.1 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale de 1998 [16], les projets d'aide notifiés avant la communication desdites lignes directrices aux États membres doivent être évalués sur la base des critères en vigueur au moment de la notification. La communication de la Commission de 1988 [17] sur la méthode pour l'application [18] de l'article 92, paragraphe 3, points a) et c), aux aides régionales prévoit, au point I.6, que, au vu des difficultés spécifiques de ces régions, la Commission peut, par voie de dérogation, autoriser des aides au fonctionnement dans les régions considérées, dans certaines conditions énumérées aux tirets suivants. Au deuxième tiret, il est précisé que «l'aide doit viser à promouvoir un développement durable et équilibré de l'activité économique et ne pas susciter de surcapacités sectorielles au niveau communautaire, de sorte que le problème sectoriel créé sur le plan de la Communauté serait plus grave que le problème régional initial; à cet égard, il y a lieu d'adopter l'approche sectorielle et, en particulier, de veiller à ce que soient respectées les règles, les directives et les orientations communautaires applicables à certains secteurs industriels (acier, construction navale, fibres synthétiques, textiles et habillement) et agricoles, ainsi que celles qui concernent certaines entreprises industrielles faisant appel à la transformation de produits agricoles».

(51) Dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche qui comprennent la production, la transformation et la commercialisation des produits de l'annexe I, pendant de nombreuses années, la Commission avait pour pratique constante d'interdire les aides au fonctionnement dans toutes les régions, y compris celles relevant du champ d'application de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité. Par leur nature, ces aides peuvent interférer avec les mécanismes mis en place par les organisations de marché qui priment sur les règles du traité en matière de concurrence [19]. Cette approche a été confirmée à plusieurs reprises [20]. La Commission a notamment adopté plusieurs décisions finales négatives concernant des mesures d'aide notifiées par l'Italie, dans lesquelles elle affirme expressément que les aides au fonctionnement dans le secteur agricole ne peuvent bénéficier de la dérogation visée à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité [21].

(52) En outre, conformément à l'encadrement des aides d'État relatives aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, seules peuvent être accordées des aides qui respectent les limitations sectorielles fixées dans la décision 94/173/CE de la Commission [22]. Lesdites limitations sectorielles interdisent les investissements dans des activités de transformation et de commercialisation concernant des secteurs agricoles susceptibles d'être excédentaires dans la Communauté et, conformément aux conditions établies dans la décision 94/173/CE, s'appliquent à tout le territoire communautaire, y compris aux régions qui relèvent de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité. Il serait manifestement incohérent de la part de la Commission d'interdire des aides aux investissements en faveur de certaines activités dans le secteur agricole, mais de permettre simultanément des aides au fonctionnement en faveur des mêmes, surtout s'il n'existe aucune assurance que les fonds destinés à alléger la dette ne seront pas utilisés pour financer des investissements incompatibles.

(53) Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que la façon dont l'Italie entend accorder des aides en compte intérêts pour des opérations de consolidation des dettes et des garanties sur les mêmes opérations aux entreprises opérant dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche au sens de l'article 2 du décret-loi converti dans la loi nº 341/95 et des dispositions d'application y afférentes visées à la décision du CIPE du 10 mai 1995 et ses modifications ultérieures, constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, qui ne peut bénéficier d'aucune des dérogations énumérées à l'article 87, paragraphes 2 et 3.

[14] Notamment, le jugement du Tribunal de première instance du 8 juin 1995 dans l'affaire T-459/93: Siemens contre Commission, Recueil 1995, p. II-1675, et la jurisprudence qui y est citée.
[15] Voir note 5 de bas de page.
[16] JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.
[17] Voir note 5 de bas de page.
[18] Nouvel article 87.
[19] Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire 177/78: Pigs and Bacon Commission contre McCarren, Recueil 1979, p. 2161.
[20] Vingtième rapport sur la politique de la concurrence, 1990, paragraphes 337 et 347; Vingt et unième rapport sur la politique de la concurrence, 1991, paragraphes 316 et 317; Vingt-deuxième rapport sur la politique de la concurrence, 1992, paragraphes 503 et 504; Vingt-troisième rapport sur la politique de la concurrence, 1993, paragraphes 547 et 548; Vingt-quatrième rapport sur la politique de la concurrence, 1995, p. 238 à 240; Vingt-sixième rapport sur la politique de la concurrence, 1996, p. 251 à 255.
[21] Décision 95/366/CE de la Commission du 14 mars 1995 relative à certaines aides accordées par l'Italie (Sardaigne) dans le secteur agricole (JO L 218 du 14.9.1995, p. 20). Décision 97/106/CE de la Commission relative aux aides prévues par la loi régionale nº 25/93 de la Sicile (JO L 37 du 7.2.1997, p. 11). Décision 97/612/CE de la Commission du 16 avril 1997 relative aux aides accordées par la région Sardaigne (Italie) dans le secteur agricole (JO L 248 du 11.9.1997, p. 27).
[22] Décision 94/173/CE de la Commission du 22 mars 1994 relative à l'établissement des critères de choix à retenir pour les investissements concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles et abrogeant la décision 90/342/CEE (JO L 79 du 23.3.1994).

(54) Étant donné que les autorités italiennes ont expliqué que le Fonds n'a pas été utilisé pour garantir des prêts participatifs ou des investissements en acquisitions de participations, il n'est pas nécessaire d'examiner ultérieurement cet aspect dans la présente décision.

(55) En outre, dès lors que les autorités italiennes ont déclaré que la décision CIPE concernant la participation de la RIBS aux opérations de capitalisation ne prévoit pas la possibilité d'octroyer des aides allant au-delà de celles prévues par la loi n° 662/96 (considérant 15) et que toutes les opérations de capitalisation effectuées par la RIBS dans le cadre de cette loi étaient notifiées individuellement à la Commission, il n'y a pas lieu d'examiner ultérieurement cet aspect dans la présente décision.

V. **Conclusions**

(56) La Commission estime que l'Italie, en n'ayant pas tenu compte des règles spécifiques applicables aux secteurs de l'agriculture et de la pêche, a illégitimement adopté les mesures d'aide visées à l'article 2 du décret-loi, converti dans la loi n° 341/95 et aux dispositions d'application y afférentes prévues par la décision CIPE du 10 mars 1995 et ses modifications ultérieures, sans respecter les conditions établies par la décision de la Commission du 10 mars 1995, notifiées par lettre du 24 mars 1995.

(57) Néanmoins, dans la mesure où les autorités italiennes ont affirmé que toutes les procédures d'octroi de l'aide avaient été suspendues au moment de l'intervention de la Commission et qu'aucune aide n'avait été octroyée au préalable, il n'est pas nécessaire de procéder à la récupération de l'aide,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que l'Italie envisage de mettre à exécution en faveur des petites et moyennes entreprises opérant dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche pour des opérations de consolidation de la dette au sens de l'article 2 du décret-loi n° 244 du 23 juin 1995, converti dans la loi n° 341 du 8 août 1995, n'est pas compatible avec le marché commun et avec le fonctionnement de l'accord EEE. L'aide ne peut donc être mise à exécution.

Article 2

Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique à la Commission les mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 3

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 10 novembre 1999.

Par la Commission

Franz FISCHLER

Membre de la Commission