DÉCISION DE LA COMMISSION

du 11 février 1987

relative à une loi régionale portant interventions extraordinaires pour la pêche maritime en Sicile, instaurée par le gouvernement italien

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

(87/419/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu le règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (1), modifié par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et notamment son article 28,

vu la directive 83/515/CEE du Conseil, du 4 octobre 1983, concernant certaines actions d'adaptation des capacités dans le secteur de la pêche (2), modifiée par la directive 85/590/CEE (3), et notamment son article 12,

après avoir mis, conformément aux dispositions de l'article 93 pragraphe pargraphe premier alinéa du traité, les intéressés en demeure de présenter leurs observations (4) et vu ces observations,

considérant ce qui suit :

I

Historique et description

Procédure

Par lettre de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes du 3 juin 1983, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, un projet de loi régionale de la Sicile portant interventions extraordinaires pour la pêche maritime. Ce projet de loi prévoyait une subvention par tonneau de jauge brute aux pêcheurs siciliens pour l'année 1983.

Par lettres de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes des 6 avril, 13 juillet et 6 août 1984, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité, un projet de loi régionale de la Sicile intitulé « Interventions dans les secteurs de la coopération, du commerce, de l'artisanat et de la pêche ». Parmi les mesures d'aide prévues par ce projet de loi figure l'extension des interventions extraordinaires pour la pêche maritime sous forme d'une aide par tonnage de jauge brute pour 1984.

Par lettres des 8 janvier, 30 avril et 2 août 1985, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité, un nouveau projet de loi portant interventions extraordinaires dans le secteur de la pêche maritime. Ce nouveau projet de loi modifie l'ancienne loi en remplaçant l'aide par tonneau de jauge brute par une aide à l'arrêt temporaire des navires basée sur l'esprit de la directive 83/515/CEE.

Aide par tonnage de jauge brute aux pêcheurs siciliens

Il s'agit d'une subvention directe liée au nombre total de tonneaux de jauge brute du navire. La subvention se limite à 400 000 lires italiennes par tonneau de jauge brute pour les navires en-dessous de 70 tonneaux de jauge brute à 380 000 lires italiennes par tonneau de jauge brute pour les navires entre 71 et 150 tonneaux de jauge brute et à 370 000 lires italiennes par tonneau de jauge brute pour les navires au-dessus de 150 tonneaux de jauge brute. Pour pouvoir obtenir la totalité de la subvention, il faut avoir au moins 26 jours ou 156 heures d'activités de pêche durant une période de deux mois. En dessous de ce nombre, la subvention est réduite proportionnellement. Aucune condition n'est imposée quant à l'utilisation de l'aide. Le budget prévu pour cette aide en 1983 est de 25 milliards de lires italiennes.

Le gouvernement italien a motivé l'octroi de cette aide par la grave crise dans le secteur en cause. Il indique que, malgré la mise en vigueur en Sicile de mesures à caractère structurel (5), des interventions extraordinaires sont nécessaires pour sauvegarder le niveau de l'emploi dans le secteur de la pêche. De plus, la condamnation de l'aide au carburant par la décision 83/246/CEE de la Commission (6) a obligé ce gouvernement à envisager un autre type d'aide qui réponde immédiatement aux exigences des pêcheurs en difficulté.

Le refinancement de cette aide pour 1984 était prévu sous les mêmes conditions qu'avant.

Aide à l'arrêt temporaire des navires

Ce régime instauré pour trois ans prévoit l'octroi d'une prime journalière d'immobilisation, calculée sur base de 12 % de la valeur du navire sur le marché à condition que les navires aient une activité de pêche minimale de 120 jours par année, que la période d'arrêt soit au moins égale à 45 jours, qui peuvent être consécutifs ou non, cumulée avec une période d'arrêt technique de 52 jours

(1) JO n° L 379 du 31. 12. 1981, p. 1.
(2) JO n° L 290 du 22. 10. 1983, p. 15.
(3) JO n° L 372 du 31. 12. 1985, p. 49.
(4) JO n° C 241 du 10. 9. 1983, p. 4, n° C 331 du 11. 12. 1984, p. 2 et n° C 315 du 6. 12. 1985, p. 3.
(5) Loi n° 5 du 13 mars 1975 et loi n° 1 du 4 janvier 1980.
(6) JO n° L 137 du 26. 5. 1983, p. 28.

en 1985, de 82 jours en 1986 et de 115 jours à partir de 1987. La valeur des navires est calculée sur base d'une estimation du coût à l'état neuf du bateau, par type de navire, à laquelle sont appliqués des coefficients de dépréciation. Le budget prévu pour cette aide est de 25 milliards de lires italiennes par année, y compris le paiement aux membres de l'équipage d'une indemnité journalière de 25 000 lires italiennes par jour d'arrêt de leur navire.

Le gouvernement italien a motivé cette nouvelle mesure par la nécessité de remédier aux objections de la Commission quant à l'incompatibilité de la loi existante et d'adapter les interventions financières de la région sicilienne pour les rapprocher de la réglementation communautaire. De plus, ce changement permettrait à ces autorités d'adapter les capacités de la flotte aux possibilités de capture dans l'optique de l'application d'une politique de « repos biologique ».

Les aides ainsi décrites relèvent des articles 92 à 94 du traité en vertu des dispositions de l'article 28 du règlement (CEE) n° 3796/81 et de l'article 12 de la directive 83/515/CEE.

Examen par la Commission

Aide par tonnage de jauge brute

À l'issue d'un premier examen, la Commission a estimé que l'aide par tonneau de jauge brute aux pêcheurs siciliens en 1983 était une aide au fonctionnement sans réelle contrepartie de la part des bénéficiaires et sans effet structurel sur leur situation économique. Une telle aide avait un effet direct important sur la concurrence et les échanges entre États membres. Elle était donc considérée comme incompatible avec le marché commun. La Commission a, en conséquence, décidé d'ouvrir à l'égard de cette aide par tonneau de jauge brute la procédure d'examen prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité et, par lettre du 2 août 1983, elle a mis le gouvernement italien en demeure de présenter ses observations.

Puisque le gouvernement italien a prévu le refinancement de cette aide pour 1984 sans modification dans les modalités de son octroi, la Commission a décidé d'étendre à ce refinancement la procédure de l'article 93 paragraphe 2 du traité déjà ouverte à l'égard de cette aide pour 1983. Par lettre du 8 octobre 1984, elle a mis le gouvernement italien en demeure de présenter ses observations.

Aide à l'arrêt temporaire des navires

À l'issue d'un premier examen, la Commission a estimé que l'aide à l'arrêt temporaire des navires ne pouvait pas bénéficier d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité. En effet, les conditions d'octroi de cette aide son différentes et moins contraignantes que celles prévues dans la directive communautaire. Ainsi le calcul de la période d'arrêt supplémentaire ne garantit pas un effort complémentaire par rapport à la moyenne des jours d'arrêt des années précédentes puisqu'il part d'un nombre de jours fixé forfaitairement par année. De plus, l'acceptation de la valeur réelle, au lieu de la valeur d'achat ou de la valeur assurée du navire comme base de calcul de la prime d'immobilisation, serait uniquement permise sur base des spécificités du secteur de la pêche maritime en Sicile par rapport au reste de la Communauté. Or, les coefficients de dépréciation proposés par le gouvernement italien ne répondent pas à la réalité constatée sur le marché des navires en Sicile et leur utilisation provoque une augmentation artificielle des primes d'immobilisation. Ainsi l'octroi de cette aide sicilienne se ferait au détriment des autres pêcheurs communautaires qui respectent, lors de l'octroi d'une telle aide, les dispositions de la directive 83/515/CEE. En conséquence, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure de l'article 93 paragraphe 2 du traité à l'égard de cette aide et, par lettre du 20 septembre 1985, elle a mis le gouvernement italien en demeure de présenter ses observations.

Observations des intéressés

Plusieurs États membres ont transmis leurs observations à la Commission. Ces États membres partagent l'avis de la Commission.

II

Observations du gouvernement italien

Aide par tonnage de jauge brute

Le gouvernement italien n'a pas présenté d'observations quant au fond de cette aide. Par lettre du 25 janvier 1985, en réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission du 8 octobre 1984, le gouvernement italien a indiqué que le problème de l'aide par tonnage de jauge brute sera réglé dans le cadre du nouveau projet de loi sur l'aide à l'arrêt temporaire des navires, notifié à la Commission début janvier 1985.

Aide à l'arrêt temporaire des navires

Dans ses réponses des 20 janvier 1986 et 3 avril 1986, le gouvernement italien a indiqué d'abord l'évolution des interventions financières dans le secteur de la pêche en Sicile. Durant les années 1975 à 1980, l'objectif poursuivi était la qualification de la flotte de pêche et l'amélioration des équipements afin de permettre une exploitation rationnelle des ressources. Ces objectifs devraient être réalisés par les mesures prévues dans les lois régionales n° 5 du 13 mars 1975 et n° 1 du 4 janvier 1980. Durant les années 1980 à 1984, la situation difficile dans laquelle se trouve la flotte sicilienne a obligé le gouvernement, dans l'attente d'une rationalisation de la pêche due aux résultats des mesures prévues par les lois précitées, à mettre en œuvre des interventions extraordinaires comme l'aide au carburant (deuxième semestre 1980 à 1982) et

l'aide par tonnage de jauge brute (1983/1984). Enfin, à partir de 1985, les autorités régionales de la Sicile ont eu l'intention de résoudre les problèmes résultant de la condamnation par la Commission des interventions extraordinaires, en mettant en œuvre un régime d'aide qui s'inspire de la directive 83/515/CEE, mais qui tient également compte de la nature spécifique des problèmes socio-structurels de la pêche en Sicile. Une telle mesure renverse l'ancienne logique qui tend à encourager l'effort de pêche par l'application d'une politique d'intervention, mais cherche par contre à réduire cet effort en favorisant le repos biologique, et, en conséquence, le repeuplement halieutique.

Concernant le projet d'aide même, le gouvernement italien a indiqué que :

— le calcul de la période d'arrêt sur base du nombre de jours complémentaires à un arrêt technique fixé forfaitairement a été choisi afin de faire face aux grandes difficultés de gestion et de contrôle, notamment à l'impossibilité de relever l'arrêt effectif durant les années précédentes ; en conséquence, des chiffres forfaitaires fixent les jours d'arrêt technique à cent quinze jours à partir de 1987, conformément à ladite directive, mais des nombres inférieurs pour les années 1985 et 1986, compte tenu de la nature différente des problèmes socio-structurels de la pêche sicilienne,

— la valeur de marché des navires a été définie par des taux forfaitaires parce que le coût d'achat ou la valeur assurée (prévues comme seules bases de calcul dans la directive) ne permettraient pas d'inciter les pêcheurs à l'arrêt, étant donné l'âge de la plupart des navires, le taux élevé de l'inflation et l'absence d'assurance ou leur sous-estimation. Les coefficients de dépréciation proposés par les autorités siciliennes ne peuvent pas être réduits sans affecter l'incitation des intéressés à accepter l'arrêt des navires, objectif recherché par la Communauté ; toutefois, les autorités siciliennes seraient disposées à modifier ces coefficients à partir de 1987 pour les navires de moins de dix-huit mètres afin d'arriver, pour les navires les plus vieux, à une valeur résiduelle de 45 % au lieu de 60 %.

III

Appréciation juridique

Aide par tonnage de jauge brute

L'aide sous forme de subventions directes par tonnage de jauge brute des navires est une aide directe à la trésorerie des bénéficiaires ; elle a donc un effet immédiat sur les coûts de production de ceux-ci et leur procure un avantage certain par rapport aux autres pêcheurs communautaires. Cette aide n'est subordonnée à aucune condition de la part des bénéficiaires et elle n'est pas liée à un plan de restructuration qui permettrait de surmonter les difficultés qui sont à l'origine de leur situation.

La référence au nouveau projet de loi prévoyant l'instauration d'un régime d'aide à l'arrêt temporaire des navires, et modifiant ainsi l'aide en cause, n'enlève pas à cette dernière aide son caractère d'aide directe à la trésorerie avec son impact sur la concurrence et sur les échanges entre États membres.

Aide à l'arrêt temporaire des navires

Les articles 3 et 4 de la directive 83/515/CEE prévoient l'octroi, sous certaines conditions, d'une prime journalière à l'immobilisation des navires de pêche. La prime est octroyée pour des périodes d'arrêt d'au moins quarante-cinq jours supplémentaires par rapport à la moyenne constatée ou appréciée forfaitairement par type de bateau, des jours d'arrêt des trois années civiles précédant la première demande d'octroi de la prime. Elle est calculée sur la base de 12 % au plus de la valeur d'achat ou de la valeur assurée du navire pour une activité de pêche annuelle moyenne de deux cent cinquante jours. Les navires concernés doivent avoir une longueur entre perpendiculaires égale ou supérieure à dix-huit mètres et être mis en service après le 1er janvier 1958. L'application de la directive est facultative et les États membres qui l'adoptent dans les conditions définies peuvent demander le remboursement communautaire de 50 % des dépenses éligibles.

Les lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche [1] indiquent que les aides nationales à l'arrêt temporaire de l'activité de pêche non visées par les mesures prévues dans la directive 83/515/CEE, qui limite son intervention aux navires d'une longueur entre perpendiculaires égale ou supérieure à dix-huit mètres, sont compatibles avec le marché commun sous réserve que les conditions d'octroi de ces aides soient analogues à celles prévues par ladite directive, ou au moins aussi strictes, et que le taux de la prime d'immobilisation soit calculé selon les critères prévus dans ladite directive.

L'aide de la région sicilienne à l'arrêt temporaire des navires, qui s'inspire des dispositions de la directive 83/515/CEE, ne peut pas être considérée comme une application de cette directive compte tenu des dispositions qui régissent son octroi.

Les conditions d'octroi de l'aide sicilienne sont analogues à celles de la directive communautaire, mais moins strictes que celles-ci. En effet, bien que le nombre de jours d'arrêt normal minimal fixé d'avance augmente chaque année, ce nombre n'atteint le minimum forfaitaire de cent quinze jours fixé par la directive communautaire que durant la troisième année de son application.

Compte tenu de la situation particulière de la flotte sicilienne et de l'impossibilité de vérifier l'arrêt effectivement observé durant les années précédentes, ou d'apprécier un arrêt forfaitaire par type de bateau, et compte tenu de l'effort croissant que les pêcheurs siciliens doivent faire au fil des années pour obtenir l'aide en cause, l'acceptation des conditions concernant le nombre de jours d'arrêt pourrait éventuellement être envisagée si les autres conditions d'octroi de la prime sont également justifiées.

[1] JO n° C 268 du 19. 10. 1985, p. 2.

L'utilisation de la valeur réelle des navires au lieu de la valeur d'achat ou de la valeur assurée pour le calcul du niveau de la prime d'immobilisation pourrait être envisagée si l'utilisation de ces dernières valeurs aboutissait à des primes dont le niveau serait insignifiant et, par conséquent, l'objectif recherché par la mesure d'aide en cause n'était pas réalisé et si la valeur utilisée reflétait la réalité sur le marché des navires dans le pays concerné.

Le niveau important de l'inflation en Italie et la structure d'âge de la flotte sicilienne font de la valeur d'achat un paramètre inadapté pour le calcul de la prime d'immobilisation. La pratique de l'assurance des petits et moyens navires en Italie ne permet pas non plus d'utiliser cette valeur pour le calcul de la prime.

La valeur proposée par les autorités régionales de la Sicile est basée sur une estimation du coût par tonnage de jauge brute à la construction par catégorie de navires (cinq groupes entre moins de 15 tonneaux de jauge brute et plus de 150 tonneaux de jauge brute) auquel s'appliquent des coefficients de dépréciation (3 groupes) avec une valeur résiduelle des navires de 60 % de la valeur à l'état neuf, atteinte à l'âge de dix ans.

Selon les informations dont la Commission dispose, les coûts par tonnage de jauge brute à l'état neuf, retenus par les autorités siciliennes, reflètent la réalité constatée sur le marché en Italie et plus particulièrement en Sicile. Par contre, les coefficients de dépréciation n'ont aucun lien réel avec la réalité sur le marché italien. L'utilisation des coefficients de dépréciation du régime sicilien aboutirait à une augmentation des primes journalières d'immobilisation au-delà de leur niveau justifié par la situation économique dans laquelle se trouve le secteur de la pêche en Sicile par rapport au reste de la Communauté. Un exemple de calcul de ces primes montre que, pour les navires de plus de 10 ans, ces primes seraient, en utilisant les coefficients proposés par la Sicile, entre 14 à 166 % plus élevées selon le type et l'âge par rapport aux primes admissibles.

L'aide en cause, bien qu'inspirée par la directive 83/515/CEE, ne répond pas aux exigences prévues par celle-ci ni aux conditions reprises pour le même domaine dans l'encadrement des aides nationales dans le secteur de la pêche. Dans ce sens, l'aide en cause se présente comme un soutien de la trésorerie des bénéficiaires qui a un impact immédiat sur la concurrence, surtout du fait que les pêcheurs des autres États membres qui sont incités à arrêter temporairement leurs activités de pêche dans le cadre de la directive 83/515/CEE ou dans le cadre d'un régime d'aide nationale complémentaire n'ont pas accès aux mêmes avantages que les pêcheurs siciliens.

Le renforcement de la situation compétitive résultant des aides prévues dans la loi régionale portant interventions extraordinaires pour la pêche maritime en Sicile a des répercussions négatives sur celle des producteurs des autres États membres. En effet, les échanges intracommunautaires de produits de la pêche destinés à la consommation humaine sont importants et représentent environ 30 % du volume total des débarquements pour la consommation humaine effectués dans l'ensemble de la Communauté. Par ailleurs, le marché italien des produits de la pêche est alimenté pour environ la moitié par ses propres débarquements, pour environ 15 % par des importations en provenance des autres États membres et pour environ 35 % par des importations en provenance des pays tiers.

Finalement, l'Italie exporte environ 14 % de sa production dont environ 50 % vers les autres États membres (chiffres pour l'année 1984). De plus, la région de la Sicile n'est pas isolée en matière de pêche et a des liens commerciaux pour les produits de la pêche avec le reste de l'Italie et avec les pays étrangers.

IV

S'agissant d'actions de soutien financées au moyen de ressources d'État et renforçant la position concurrentielle des producteurs siciliens par rapport à ceux des autres États membres, l'aide par tonnage de jauge brute et l'aide à l'arrêt temporaire des navires de pêche sont soumises au régime de l'article 92 paragraphe 1 du traité, qui énonce le principe de l'incompatibilité avec le marché commun des aides remplissant les critères qui y sont prévus.

Les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité, seules concernées en l'espèce, visent les objectifs poursuivis dans l'intérêt de la Communauté et pas seulement dans celui de secteurs particuliers d'une économie nationale. Ces dérogations doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application de régimes d'aides générales. Elles ne peuvent être accordées que dans les cas où la Commission peut établir que l'aide est nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs visés par ces dispositions.

Accorder le bénéfice desdites dérogations à des aides n'impliquant pas une contrepartie reviendrait à admettre des atteintes aux échanges entre États membres et des distorsions de concurrence dépourvues de justification au regard de l'intérêt communautaire.

L'existence d'une telle contrepartie n'a pu être constatée en l'espèce et le gouvernement italien n'a pu donner, ni la Commission trouver, une justification permettant d'établir que l'aide en cause remplit les conditions requises pour l'application d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité.

Il ne s'agit pas d'aides destinées à favoriser ou à faciliter le développement de certaines régions et, par conséquent, l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité en ce qui concerne son aspect régional, n'est pas applicable.

Ces aides ne constituent pas non plus des projets importants d'intérêt européen commun ni des mesures propres à remédier à une perturbation grave de l'économie italienne et, par conséquent, l'article 92 paragraphe 3 point b) du traité n'est pas applicable.

En ce qui concerne la dérogation en faveur des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités, les aides en question, destinées à réduire certains frais de fonctionnement, ne peuvent avoir un effet de développement économique au sens de l'article 92 paragraphe 3 point c). En outre, l'importance des échanges intracommunautaires des produits de la pêche ne permet pas de considérer que les conditions de ces échanges n'en seraient pas altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Une aide aux propriétaires de bateaux de pêche en fonction du seul nombre total de tonnage de jauge brute des navires constitue, en tant qu'aide visant à diminuer le coût de certains moyens de production, une aide au fonctionnement sans effet durable sur la situation économique des bénéficiaires. Une aide sous forme du paiement d'une prime journalière d'immobilisation des navires selon les modalités fixées par les autorités régionales de la Sicile est à considérer également comme une aide visant à diminuer le coût de certains moyens de production et constitue dès lors une aide au fonctionnement sans effet durable sur la situation économique des bénéficiaires.

Dans sa communication au Conseil du 25 mai 1978 relative à sa politique en matière d'aides sectorielles, la Commission a indiqué que des aides temporaires destinées à pallier les conséquences sociales d'une situation de crise devaient être liées à des objectifs de restructuration du secteur concerné et subordonnées à une action des bénéficiaires tendant à faciliter leur adaptation. De même, dans ses lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche, elle a rappelé que les aides au fonctionnement d'entreprises sont en principe incompatibles avec le marché commun, sauf si elles sont directement liées à un plan de restructuration jugé compatible avec le marché commun. Tel n'est pas le cas pour les aides en cause.

Il résulte de ce qui précède que les aides ne répondent pas aux conditions requises pour l'application d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphes 2 et 3 du traité.

Ces aides illégales ayant probablement été versées, la présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission en tirera, le cas échant, sur le plan de la récupération des sommes engagées, conformément à sa lettre aux États membre du 3 novembre 1983, concernant la récupération des aides illégalement octroyées, notamment pour les aides qui seraient octroyées après l'entrée en vigueur de la présente décision [1],

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'aide au tonnage de jauge brute et l'aide à l'arrêt temporaire des navires de pêche, prévues par les lois régionales de la Sicile n° 40 du 30 mai 1983, n° 95 du 16 novembre 1984 et n° 9 du 3 janvier 1985 portant interventions extraordinaires dans le secteur de la pêche maritime, instaurées par le gouvernement italien en 1983, 1984 et 1985, sont incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité CEE. Ces aides doivent, en conséquence, être supprimées et ne peuvent plus être octoyées.

Article 2

L'Italie informe la Commission dans le délai d'un mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 3

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 février 1987.

Par la Commission

António CARDOSO E CUNHA

Membre de la Commission

[1] JO n° C 318 du 24. 11. 1983, p. 3.