DÉCISION DE LA COMMISSION

du 27 mars 1996

relative à l'aide accordée par l'Italie à l'entreprise CECA Altiforni e Ferriere di Servola, société sous administration extraordinaire sise à Trieste (Italie)

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(96/515/CECA)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et notamment son article 4 point c),

vu la décision n° 3855/91/CECA de la Commission, du 27 novembre 1991, instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie [1],

après avoir invité les autres États membres et les intéressés à présenter leurs observations conformément à l'article 6 paragraphe 4 de la décision précitée, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I

FAITS ET PROCÉDURE

À la suite d'une plainte qui lui a été adressée par une entreprise concurrente, la Commission, par lettres du 28 février 1994 et du 13 juillet 1994, a demandé des éclaircissements au gouvernement italien concernant des aides qu'il aurait accordées à l'entreprise sidérurgique Altiforni e Ferriere di Servola (ci-après, «AFS»).

Par lettres du ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat des 17 mars 1994 et 4 août 1994, le gouvernement italien, tout en affirmant n'avoir octroyé aucune aide d'État, a reconnu qu'une garantie de l'État avait été accordée au titre de l'article 2 *bis* de la loi italienne n° 95/1979 pour des crédits consentis par plusieurs banques à AFS.

Sur la base des informations dont elle dispose, et notamment celles que lui a transmises le gouvernement italien, la Commission a établi ce qui suit;

i) AFS avait accumulé des dettes d'un montant cinq fois supérieur à son capital social. La situation financière de l'entreprise était critique, au point que le tribunal en avait déclaré l'état d'insolvabilité; AFS a donc été mise sous administration extraordinaire au sens de la loi italienne n° 95/1979;

ii) l'intervention publique, sous la forme d'une garantie au sens de la loi italienne n° 95/1979, a permis à AFS de trouver des fonds pour poursuivre son activité;

iii) le crédit accordé à AFS et garanti par l'État italien s'élevait à 26,5 milliards de lires italiennes (Lit);

iv) AFS n'a versé au gouvernement italien aucune prime ni aucune contrepartie pour la garantie accordée.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a informé les autorités italiennes qu'elle doutait sérieusement qu'aux conditions normales du marché AFS aurait pu obtenir un prêt et qu'un établissement privé lui aurait accordé une garantie sous quelque forme que ce soit, eu égard à son état d'insolvabilité. La Commission a souligné que, selon sa pratique et la jurisprudence de la Cour de justice, toute garantie apportée par l'État à une entreprise en difficulté qui ne pourrait pas obtenir un financement auprès d'établissements financiers privés ni bénéficier de conditions plus favorables que celles normalement appliquées sur le marché financier constitue une aide d'État, même si elle n'a pas été mobilisée.

Comme il lui était encore impossible à ce stade de déterminer si l'aide en question était compatible avec le marché commun, la Commission a décidé, le 23 novembre 1994, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 6 paragraphe 4 de la décision n° 3855/91/CECA. Par lettre du 12 décembre 1994, la Commission a informé le gouvernement italien de cette décision, en lui demandant de préciser les raisons pour lesquelles il n'avait pas satisfait à l'obligation de notification préalable.

La lettre a été publiée le 19 septembre 1995 au *Journal officiel des Communautés européennes* pour inviter les autres États membres et les tiers intéressés à présenter leur observations [2].

[1] JO n° L 362 du 21. 12. 1991, p. 57.

[2] JO n° C 242 du 19. 9. 1995, p. 4.

II

OBSERVATIONS DES AUTRES INTÉRESSÉS

Dans le cadre de la présente procédure, la Commission a reçu les observations des gouvernements allemand et britannique, de l'association des producteurs sidérurgiques britanniques (British Iron and Steel Producers Association — ci-après, «BISPA») ainsi que de l'association allemande des producteurs de fonte (Roheisenverband). Ces observations peuvent être résumées comme suit:

— les gouvernements allemand et britannique, ainsi que la BISPA et la Roheisenverband approuvent pleinement la décision prise par la Commission d'engager la procédure,

— plus particulièrement, le gouvernement britannique fait observer que les garanties accordées par l'État sur des prêts constituent des aides d'État lorsqu'elles permettent, de manière artificielle, à une société en état d'insolvabilité de poursuivre ses activités, même si elles ne sont pas mobilisées. Les autorités britanniques estiment que la totalité du montant garanti représente une aide d'État et demandent à la Commission d'exiger l'annulation de la garantie et le paiement au gouvernement italien par la société en question d'une somme équivalant à la prime qu'elle aurait dû verser pour obtenir une garantie analogue auprès d'un établissement financier privé,

— la BISPA souligne que, vu la situation financière désespérée de l'entreprise (qui ressort clairement de la communication de la Commission), celle-ci n'a poursuivi son activité que grâce aux garanties accordées par l'État sur ses emprunts, lesquelles ont, de façon répétée, porté directement préjudice aux producteurs britanniques; il s'est avéré de plus en plus difficile aux producteurs britanniques de produits longs légers d'opérer dans des conditions de concurrence équitables sur le marché italien, dont AFS détenait une part significative,

— le gouvernement allemand et la Roheisenverband font remarquer que l'entreprise AFS a pu poursuivre son activité sur le marché grâce aux aides d'État considérables que le gouvernement italien a accordées en plus de la garantie en cause. Ils attirent l'attention de la Commission sur une aide d'un montant de 4,5 milliards de Lit consentie à l'entreprise par la région Frioul-Vénétie Julienne aux fins de la protection de l'environnement.

III

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN

Le 29 novembre 1995, la Commission a envoyé au gouvernement italien copie des observations que lui avaient adressées les tiers, en le priant de lui transmettre sa réponse éventuelle dans les quinze jours. Les autorités italiennes ont présenté leurs observations par lettres des 10 janvier, 20 janvier et 21 février 1996. Le gouvernement italien a confirmé la position qu'il avait défendue à l'occasion de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 6 paragraphe 4 de la décision n° 3855/91/CECA.

Les autorités italiennes ont contesté l'argumentation de la Commission, affirmant que ce type de garantie, accordée sur la base de l'article 2 *bis* de la loi italienne n° 95/1979 (dont le principal objet serait non pas de secourir les entreprises en difficulté, mais de protéger l'emploi), ne constituait pas une aide d'État et, qu'à supposer même qu'il se soit agit d'une aide d'État, la Commission devait, dans son appréciation, tenir compte avant toute chose du fait que la garantie n'avait pas été mobilisée. Selon le gouvernement italien, cette circonstance suffisait à exclure définitivement que l'intervention en question constitue une aide d'État.

En outre, le gouvernement italien a souligné les points suivants:

— en ce qui concerne le non-respect de l'obligation de notifier préalablement la garantie accordée à AFS pour des opérations d'escompte de factures commerciales d'un montant de 26,5 milliards de Lit, les autorités italiennes ont informé la Commission du fonctionnement et de l'état d'application de la loi n° 95/1979 dès les premières années de sa mise en œuvre (début des années 1980) en communiquant les données relatives à la garantie apportée par le Trésor public,

— la garantie du Trésor public, qui constituait une intervention accordée à titre exceptionnel, en attendant qu'un programme de restructuration de l'entreprise soit élaboré, a été consentie le 5 mai 1993 pour des factures commerciales escomptées jusqu'au 30 juin 1993 inclus et s'est éteinte sans avoir été mobilisée,

— après le 30 juin 1993, AFS a procédé à de nouvelles opérations d'escompte de crédits commerciaux auprès du système bancaire ou de sociétés d'affacturage, qui étaient garanties uniquement par des polices d'assurance privées: les graves difficultés qu'elle connaissait n'ont donc pas empêché l'entreprise de trouver des moyens de financement sans recourir à l'instrument de la garantie de l'État,

— en outre, les autorités italiennes ont déclaré qu'une modification du régime des garanties accordées par l'État au titre de la loi n° 95/1979 était à l'étude, afin de faire obligation aux sociétés sous administration extraordinaire de verser à l'État une contrepartie, calculée sur la base des conditions normales du marché en fonction du montant du cautionnement accordé; une telle mesure pourrait être adoptée à l'égard d'AFS, si la Commission le jugeait opportun. Par lettre du 9 mars 1995, les autorités italiennes se sont ralliées au point de vue de la Commission, selon lequel la garantie de l'État accordée à titre gratuit était une aide d'État, et ont annoncé qu'elles envisageaient de modifier la loi n° 95/1979.

IV

Le gouvernement allemand et la Roheisenverband, après avoir fait observer qu'AFS avait pu poursuivre son activité sur le marché grâce aux aides considérables octroyées par le gouvernement italien en plus de la garantie en question, ont attiré l'attention de la Commission sur l'aide de 4,5 milliards de Lit accordée à la société par la région Frioul-Vénétie Julienne à des fins de protection de l'environnement. La Commission entend préciser que la présente décision porte uniquement sur la garantie de l'État accordée à AFS. Par conséquent, sauf à décider d'étendre la procédure ouverte le 23 novembre 1994 au titre de l'article 6 paragraphe 4, elle n'est pas autorisée à inclure dans sa décision finale les autres aides d'État dont AFS aurait bénéficié. Cela étant, il convient de souligner que, selon les informations dont la Commission dispose, ladite aide de 4,5 milliards de Lit en faveur de la protection de l'environnement n'a pas encore été accordée. Les autres aides d'État qui pourraient avoir été accordées à AFS seront examinées séparément, dans le cadre d'une autre procédure.

En ce qui concerne les arguments avancés par les autorités italiennes pour démontrer qu'elles n'ont pas manqué à leur obligation de notifier préalablement la garantie, la Commission estime utile de rappeler que, en 1989, elle a envoyé aux États membres deux lettres concernant les garanties de l'État [1]. Dans ces lettres, la Commission indique que les garanties accordées par l'État directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'autres établissements financiers, doivent lui être notifiées au préalable, car il y a généralement lieu de considérer qu'il peut s'agir d'aides d'État.

AFS est une entreprise qui relève de l'article 80 du traité CECA, étant donné qu'elle fabrique des produits visés à l'annexe I dudit traité. Il s'ensuit que l'aide en question, accordée sous la forme d'une garantie de l'État, devait être notifiée au préalable à la Commission et approuvée par celle-ci avant d'être octroyée, conformément à la décision n° 3855/91/CECA. La Commission estime que le gouvernement italien, même s'il ne considérait pas la garantie en question comme une aide d'État, aurait dû en notifier l'octroi en vertu de l'article 6 paragraphe 2 de ladite décision, lequel fait obligation aux États membres d'informer la Commission de tout projet d'intervention financière au bénéfice d'entreprises sidérurgiques. Il ressort clairement des informations dont dispose la Commission que le comportement du gouvernement italien a permis à AFS d'obtenir un financement considérable.

Par conséquent, la Commission estime que la garantie de l'État accordée à AFS est une aide illégale, du fait que les autorités italiennes n'ont pas satisfait à leur obligation de notification préalable.

En outre, la Commission juge totalement irrecevable l'argument des autorités italiennes selon lequel la garantie n'était pas une aide dans la mesure où elle n'a pas été mobilisée; en effet, il y a distorsion de concurrence à partir du moment où l'entreprise a la possibilité de poursuivre sont activité grâce à l'intervention de l'État, c'est-à-dire à partir du moment où elle peut obtenir des prêts au moyen de la garantie de l'État.

En ce qui concerne les autres observations des autorités italiennes, la Commission se doit de rappeler, conformément à ses décisions antérieures et à la jurisprudence de la Cour, que les garanties de l'État constituent une forme particulièrement insidieuse d'aide d'État, car elles entraînent de graves distorsions de concurrence, en particulier si elles sont accordées à des entreprises en difficulté ou dont les perspectives sont très précaires. En effet, ces garanties peuvent soutenir de manière artificielle l'activité d'une entreprise insolvable, laquelle, n'étant pas en mesure d'obtenir un financement aux conditions normales du marché, serait autrement contrainte d'augmenter son capital ou de fermer ses portes.

Les aides octroyées à certaines entreprises sous forme de garantie de l'État pour des prêts consentis par des établissements financiers privés ont de nombreux points communs avec l'acquisition de participations publiques. C'est pourquoi la Commission, comme dans le cas de l'acquisition de participations publiques, vérifie si une garantie accordée par l'État contient des éléments d'aide, en comparant les conditions dont elle est assortie à celles que l'entreprise bénéficiaire obtiendrait sur le marché privé et, surtout, en déterminant si l'entreprise serait en mesure de trouver une caution privée.

On peut estimer qu'une garantie de l'État n'est pas une aide d'État lorsque:

— la situation financière de l'entreprise bénéficiare est saine,

— l'entreprise bénéficiaire a montré qu'elle pouvait obtenir des prêts du secteur privé sans une garantie de l'État,

— la garantie est accordée contre le paiement, par l'entreprise bénéficiaire, d'une prime au taux commercial normal, calculée en fonction du risque couru par un prêteur privé pour la même durée et dans des conditions analogues.

Inversement, on peut penser qu'une garantie de l'État constitue une aide d'État lorsque, à défaut d'une telle garantie, l'entreprise bénéficiaire ne trouverait pas un établissement financier privé disposé à lui accorder un crédit quelles qu'en soient les conditions ou lorsqu'à supposer qu'un garant privé eût pu être trouvé, aucune prime n'a été payée à l'État pour la garantie. Dans le premier cas, en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise en difficulté dont la situation financière est connue et dont les perspectives de remboursement sont très incertaines, le montant de l'aide pourrait être équivalent à celui de la garantie; dans le second cas, le montant de l'aide correspond seulement à la prime non versée.

[1] Lettres de la Commission aux États membres SG(89) D/4328 du 5 avril 1989 et SG(89) D/12772 du 12 octobre 1989.

La Commission estime donc qu'une garantie de l'État peut ne pas être considérée comme une aide d'État uniquement si l'entreprise aurait pu obtenir la même garantie auprès d'un établissement financier privé et si elle verse à l'État une prime identique à celle qu'elle paierait à une caution privée.

Dans le cas d'espèce, il est utile de rappeler qu'AFS a obtenu la garantie au titre de la loi n° 95/1979, laquelle ne s'applique qu'après constatation par une juridiction indépendante que les trois conditions suivantes sont réunies:

a) l'entreprise emploie plus de trois cents salariés;

b) le montant des dettes représente au moins le quintuple du capital social;

c) l'entreprise est en état d'insolvabilité ou n'est pas en mesure d'acquitter ses dettes de façon normale.

Il est clair qu'AFS remplit ces trois conditions et qu'elle n'a versé à l'État italien aucune prime en contrepartie de la garantie apportée. Les autorités italiennes s'étaient déclarées disposées à exiger d'AFS le paiement d'une prime et à modifier la loi n° 95/1979 pour faire obligation aux entreprises bénéficiaires de verser au ministère du Trésor une prime calculée sur la base des conditions normales du marché en fonction du montant du cautionnement. La Commission constate toutefois que, à ce jour, aucune disposition n'a été prise pour récupérer au moins le montant de la prime qu'AFS aurait dû verser ou pour modifier la législation.

Par ailleurs, si l'on examine le cas d'espèce à la lumière des éléments de fait et de droit présentés ci-dessus, on parvient logiquement à la conclusion que, vu la situation financière extrêmement précaire de l'entreprise et son régime d'administration extraordinaire, il est très peu probable:

a) qu'AFS ait pu trouver des moyens de financement pour poursuivre son activité sans la garantie de l'État en question;

b) que l'entreprise ait pu obtenir la même garantie d'une caution privée sur le marché privé, vu le risque que l'opération comportait.

Il incombait aux autorités italiennes de prouver que ces suppositions étaient fausses. La Commission note que l'État italien y est effectivement parvenu, en établissant, documents à l'appui, que l'entreprise avait pu obtenir une garantie analogue auprès d'un investisseur privé dans les conditions normales du marché.

Sur la base des informations mises à sa disposition, en particulier celles qui lui ont été transmises aux fins de ses investigations, la Commission a pu en effet vérifier qu'AFS a procédé à de nouvelles opérations d'escompte de crédits commerciaux après l'expiration de la garantie consentie par le ministère du Trésor, le 30 juin 1993. Pour ces opérations, AFS a eu recours à la garantie privée que lui a apportée l'entreprise d'assurances SIAC (Società Italiana Assicurazione Crediti). Cette entreprise réunit certains des principaux groupes privés italiens dans le domaine des assurances, notamment Generali, par l'intermédiaire d'Aurora Assicurazioni, La Fondiaria, Società Reale di Assicurazioni, Assitalia, Toro Assicurazioni, Allianz Pace, Compagnia di Assicurazione di Milano, il Duomo et la Banca Popolare di Novara, l'une des banques privées les plus importantes d'Italie. La garantie, qui a expiré le 30 septembre 1994, a été accordée moyennant versement d'une prime annuelle égale à 3,6 % du montant garanti; il a aussi été convenu que la prime, calculée tous les quatre mois, ne pouvait pas être inférieure à 200 millions de Lit, indépendamment du montant des crédits effectivement garantis au cours de la période de référence de quatre mois.

Se fondant sur les considérations qui précèdent, la Commission conclut que l'octroi de la garantie de l'État sans que le versement d'une prime soit exigé constitue une aide d'État, dans la mesure où AFS n'aurait pas pu obtenir sur le marché une garantie analogue aux mêmes conditions. La Commission relève par ailleurs que ce n'est pas la garantie en tant que telle qui constitue une aide d'État, puisqu'elle aurait pu tout aussi bien être consentie par un établissement financier privé dans les conditions normales du marché.

Pour ce qui est de la compatibilité de cette aide avec le marché commun du charbon et de l'acier, l'article 4 point c) du traité CECA dispose que sont reconnues incompatibles avec le marché commun et, en conséquence, sont abolies et interdites les subventions ou aides accordées par les États sous quelque forme que ce soit.

La décision n° 3855/91/CECA de la Commission, adoptée sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité en application de l'article 95 du traité CECA, introduit une dérogation partielle à l'article 4 point c) en prévoyant, à ses articles 2 à 5, des dispositions qui autorisent l'octroi d'aides à la sidérurgie dans certains cas explicitement prévus (aides à la recherche et au développement, aides en faveur de la protection de l'environnement et aides à la fermeture).

Sur la base des informations dont elle dispose, la Commission conclut qu'en l'état actuel la garantie de l'État en question n'entre pas dans le champ d'application des dispositions susmentionnées, lesquelles ne peuvent donc pas être invoquées en l'espèce. Le gouvernement italien ne s'est d'ailleurs prévalu d'aucune de ces dérogations.

V

L'aide d'État accordée par le gouvernement italien à l'entreprise CECA AFS sous la forme d'une garantie de l'État sans versement d'une prime est par conséquent illégale et incompatible avec le marché commun du charbon et de l'acier. La Commission, sur la base des informations recueillies, notamment en ce qui concerne les conditions financières auxquelles la SIAC a subordonné l'octroi de sa garantie, conclut que l'aide d'État en question est égale aux primes qui auraient dû être versées s'il s'était agi d'une garantie privée et,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État, accordée par l'Italie à AFS au titre de l'article 2 *bis* de la loi italienne n° 95/1979 entre le 5 mai 1993 et le 30 juin 1993, sous la forme d'une garantie de l'État destinée à couvrir une somme de 26,5 milliards de Lit sans versement d'aucune prime, est illégale et incompatible avec le marché commun du charbon et de l'acier au sens de l'article 4 du traité CECA.

Article 2

L'intensité de l'aide est égale à la prime qu'AFS aurait dû verser dans les conditions normales du marché pour obtenir une garantie analogue à celle apportée par l'État italien.

L'Italie doit récupérer l'aide en question auprès de l'entreprise bénéficiaire. L'aide sera remboursée selon les règles de procédure et d'application de la législation italienne et sera majorée du montant des intérêts, lesquels seront calculés en appliquant le taux de référence utilisé pour l'évaluation des régimes d'aide régionaux et courront à compter du jour où l'aide a été versée jusqu'à la date du remboursement effectif.

Article 3

Dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, le gouvernement italien informe la Commission des mesures qu'il aura prises pour s'y conformer.

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 1996.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission