II

(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)

DÉCISIONS

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 12 novembre 2008

concernant le prêt de 300 millions EUR consenti par l'Italie à la compagnie Alitalia C 26/08 (ex NN 31/08)

[notifiée sous le numéro C(2008) 6743]

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

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

(2009/155/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Lors d'une réunion qui a eu lieu le 23 avril 2008, les autorités italiennes ont informé la Commission que le Conseil des ministres italien avait approuvé, le 22 avril 2008, l'octroi d'un prêt de 300 millions EUR à la compagnie Alitalia par le décret-loi n° 80 du 23 avril 2008 [2].

(2) N'ayant pas reçu de notification des autorités italiennes antérieurement à la décision d'octroi dudit prêt, la Commission a, par lettre datée du 24 avril 2008 (D/422119), demandé à ces dernières de confirmer l'existence d'un tel prêt, de fournir à cet égard toute information utile pouvant permettre d'apprécier une telle mesure au regard des articles 87 et 88 du traité ainsi que de suspendre l'octroi dudit prêt et d'informer la Commission des mesures prises pour se conformer à cette obligation en vertu de l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(3) Aux termes de cette lettre, la Commission a également rappelé aux autorités italiennes l'obligation leur incombant de procéder à la notification de tout projet tendant à instituer ou modifier des aides et de ne pas mettre à exécution la mesure projetée avant que la procédure d'examen par la Commission de celle-ci ait abouti à une décision finale.

(4) Par lettre du 7 mai 2008, les autorités italiennes ont demandé la prorogation du délai qui leur avait été imparti afin de répondre à la lettre de la Commission du 24 avril 2008, demande à laquelle la Commission a déféré par lettre du 8 mai 2008 (D/423186) en demandant aux autorités italiennes une réponse pour le 30 mai 2008.

(5) Par lettre du 30 mai 2008, les autorités italiennes ont répondu à la lettre de la Commission du 24 avril 2008. Dans cette lettre, les autorités italiennes ont notamment informé la Commission de l'adoption, le 27 mai 2008, du décret-loi n° 93 [3] prévoyant la faculté pour Alitalia d'imputer le montant du prêt susmentionné sur ses capitaux propres.

[1] JO C 184 du 22.7.2008, p. 34.

[2] Decreto-legge n° 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 97 del 24.4.2008).

[3] Decreto-legge n° 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 127 del 28.5.2008).

(6) Plusieurs plaintes ont parallèlement été introduites auprès de la Commission, notamment par différentes compagnies aériennes, afin de dénoncer l'octroi par le gouvernement italien du prêt de 300 millions EUR à la compagnie Alitalia.

(7) Par lettre du 12 juin 2008 (D/203822), la Commission a notifié aux autorités italiennes sa décision du 11 juin 2008 d'ouvrir la procédure formelle d'examen en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité. Dans cette décision, la Commission invitait l'Italie et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé. Cette décision a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([4]).

(8) Par lettre du 12 juillet 2008 (A/509783), les autorités italiennes ont transmis leurs observations à la Commission. La Commission a également reçu les observations de cinq parties intéressées, lesquelles ont été transmises aux autorités italiennes par lettre du 3 septembre 2008 (D/433031). La liste de ces parties intéressées est annexée à la présente décision.

(9) Les autorités italiennes n'ont pas commenté les observations des parties intéressées.

2. **DESCRIPTION DE LA MESURE**

(10) Lors de la réunion du 23 avril 2008, les autorités italiennes ont remis à la Commission le décret-loi n° 80 susmentionné accordant l'octroi d'un prêt de l'État italien à Alitalia, compagnie détenue à 49,9 % par ce dernier, d'un montant de 300 millions EUR.

(11) Aux termes des considérants de ce décret-loi:

«Vu la situation financière d'Alitalia […], telle qu'elle s'est manifestée au cours des informations données au marché, et son rôle de vecteur qui assure la partie la plus importante du service public de transport aérien dans les connexions entre le territoire national et les pays n'appartenant pas à l'Union européenne et les connexions d'adduction sur lesdites routes du trafic de passagers et marchandises depuis et vers les centres d'usagers régionaux;

[Ayant] [c]onsidéré l'extraordinaire nécessité et urgence d'assurer, pour des raisons d'ordre public et de continuité territoriale, ledit service public de transport aérien à travers la concession à Alitalia […] de la part de l'État d'un prêt à court terme, aux conditions du marché, d'une durée strictement nécessaire pour ne pas compromettre la continuité opérationnelle dans l'attente de l'installation du nouveau gouvernement en le mettant dans les conditions d'assumer, avec ses pleins pouvoirs, les initiatives retenues pour rendre possible le redressement et l'achèvement du processus de libéralisation de la société.»

(12) L'article 1er de ce décret-loi autorise, afin de permettre de faire face aux besoins de liquidités immédiats, l'octroi à Alitalia d'un prêt de 300 millions EUR, lequel doit être remboursé dans les plus brefs délais entre le trentième jour suivant la cession de son capital social et le 31 décembre 2008. Cet article prévoit également que le prêt en cause est grevé d'un taux d'intérêt équivalent aux taux de référence adoptés par la Commission et, notamment, jusqu'au 30 juin 2008, au taux indiqué dans la communication de la Commission concernant les taux d'intérêt applicables à la récupération des aides d'État et les taux de référence et d'actualisation pour 25 États membres, en vigueur à partir du 1er janvier 2008 ([5]) et, à partir du 1er juillet 2008, au taux indiqué conformément à la communication de la Commission européenne relative à la révision de la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ([6]).

(13) Par leur lettre du 30 mai 2008, les autorités italiennes ont informé la Commission que le gouvernement italien a, par le décret-loi n° 93 susmentionné, prévu la faculté pour Alitalia d'imputer le montant du prêt consenti sur ses capitaux propres afin de couvrir ses pertes (voir article 4, paragraphe 3, dudit décret-loi). Cette faculté est destinée à permettre à la compagnie de préserver la valeur de son capital afin d'éviter que les pertes n'induisent une diminution du capital social et des réserves au-dessous de la limite légale et que, ce faisant, ne soit déclenchée la procédure d'insolvabilité (*procedura concorsuale*) et de permettre qu'une perspective de privatisation reste ouverte et crédible.

(14) Les modalités de remboursement du prêt énoncées dans le décret-loi n° 80 demeurent d'application dans le contexte du décret-loi n° 93, à l'exception du taux d'intérêt dont le prêt est grevé qui est majoré de 1 % (voir article 4, paragraphes 1 et 2, du décret-loi n° 93) et du fait que, dans l'hypothèse d'une liquidation de la compagnie, le montant en cause ne sera remboursé qu'après désintéressement de tous les autres créanciers, solidairement et proportionnellement au capital social (voir article 4, paragraphe 4, du décret-loi n° 93).

([4]) JO C 184 du 22.7.2008, p. 34.

([5]) JO C 319 du 29.12.2007, p. 6.

([6]) JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

(15) Dans sa décision du 11 juin 2008, la Commission relève que la mesure en cause est un prêt consenti par l'État italien, dont le montant peut être imputé sur les capitaux propres d'Alitalia ([7]) (ci-après la «mesure»).

(16) S'agissant de la qualification de la mesure en cause comme aide, la Commission a fait part de ses doutes quant au fait que l'État italien, en octroyant à Alitalia ladite mesure, se soit comporté comme un actionnaire avisé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme des capitaux investis que celles d'un investisseur ordinaire.

(17) Dans ce contexte, la Commission a estimé notamment, sur la base des informations dont elle disposait, que la mesure en cause, quel que soit l'usage des fonds correspondants, confère à Alitalia un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché. Cette appréciation se fondait sur la situation financière de la compagnie ainsi que sur les conditions et les circonstances de l'octroi de la mesure sous examen.

(18) La Commission a également fait part de ses doutes quant à la compatibilité avec le marché commun de la mesure. À cet égard, elle a notamment considéré, sur la base des informations dont elle disposait à ce stade de la procédure, que la mesure en cause ne saurait être déclarée compatible avec le marché commun en application des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les «lignes directrices de 2004») ([8]). Elle a en effet rappelé qu'Alitalia avait déjà bénéficié d'aides à la restructuration et au sauvetage.

(19) La Commission a, en conséquence, décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen afin de dissiper ses doutes quant à la qualification d'aide d'État du régime en cause et quant à sa compatibilité avec le marché commun.

4. COMMENTAIRES DES AUTORITÉS ITALIENNES

(20) Dans le cadre de leurs observations, les autorités italiennes soutiennent que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(21) Elles considèrent à cet égard que l'État italien s'est comporté en qualité d'actionnaire ayant pour objectif de garantir à l'entreprise dans laquelle il détient une participation les ressources financières nécessaires afin de faire face, à court terme, à ses besoins de liquidités. Le prêt d'actionnaire ordinaire consenti par l'Italie constituerait donc un simple financement relais destiné à valoriser la participation de l'État qui aurait été accordé par un actionnaire avisé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme des capitaux investis que celles d'un investisseur ordinaire. Dans ce contexte, les taux d'intérêt pratiqués en l'espèce seraient cohérents avec la nature et les finalités d'un financement sociétaire. Bien que se caractérisant le plus souvent par son caractère non onéreux, un tel financement aurait été considéré dans le cas d'espèce comme onéreux en tenant compte de la qualité du prêteur et en fixant le taux d'intérêt à un niveau permettant une rémunération économique directe et adéquate du capital.

(22) S'agissant de l'allégation de la Commission selon laquelle les doutes relatifs à la nature d'aide de la mesure en question sont étayés par le fait qu'elle a été adoptée simultanément au retrait d'une offre d'achat présentée à Alitalia le 14 mars 2008 ainsi que par l'absence de démonstration de l'existence de «perspectives certaines et immédiates d'un achat d'Alitalia par un autre investisseur», l'Italie rappelle que les raisons n'ayant pas permis de mener à terme le processus de privatisation avec le groupe Air France-KLM ont déjà été précisées. Selon les autorités italiennes, le non-accomplissement de ce processus ne s'opposait cependant pas à un projet de privatisation, dans un contexte qui valorise le patrimoine de la société tout en sauvegardant sa valeur résiduelle pour les actionnaires.

(23) De surcroît, les développements ultérieurs au 30 mai 2008 laisseraient penser que cette voie peut encore être raisonnablement suivie. Les autorités italiennes se réfèrent, dans ce contexte, au contrat conclu les 9 et 10 juin 2008 par lequel Alitalia a confié à Intesa Sanpaolo SpA (ci-après «Intesa Sanpaolo») la charge de promouvoir et de rechercher une offre destinée au ministère de l'économie et des finances, en sa qualité d'actionnaire d'Alitalia, et à Alitalia, afin qu'un ou plusieurs investisseurs industriels ou financiers intéressés à participer à l'assainissement, au développement et à la relance d'Alitalia, au travers notamment de sa capitalisation, prennent durablement le contrôle de la compagnie. Ce mandat, en cours d'exécution, aurait une durée de 60 jours et pourrait être prorogé de 30 jours sur demande de la compagnie.

(24) À titre subsidiaire, les autorités italiennes soutiennent que la mesure est, en tout état de cause, compatible avec le marché commun en application des lignes directrices de 2004.

([7]) La mesure visée dans la présente décision se fonde sur les décrets-lois n° 80 et n° 93 susmentionnés.

([8]) JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

(25) En effet, premièrement, Alitalia serait une entreprise en difficulté au sens desdites lignes directrices. Deuxièmement, la mesure en cause serait une opération réversible respectant ce faisant l'exigence des lignes directrices de 2004 selon laquelle les aides au sauvetage doivent être des formes de soutien purement temporaire et ne doivent pas constituer des mesures structurelles.

(26) Troisièmement, le processus de privatisation de la compagnie et la mesure en cause, adoptée pour l'accomplissement de ce processus, seraient conformes aux exigences du paragraphe 25, point b), des lignes directrices de 2004. Le prêt de 300 millions EUR garantirait simplement la pérennité de la compagnie sans pour autant lui permettre de mettre en œuvre des stratégies compétitives sur le marché du transport aérien susceptibles d'entraîner d'hypothétiques retombées économiques.

(27) Quatrièmement, s'agissant de l'affirmation de la Commission selon laquelle l'État n'a pas fourni d'engagement de transmettre, dans un délai maximal de six mois à compter de la mise en œuvre de la mesure, un plan de restructuration ([9]) [paragraphe 25, point c), des lignes directrices de 2004], les autorités italiennes opposent que l'élaboration du plan s'inscrit dans le cadre du processus de privatisation de la compagnie dont l'Italie aurait largement rendu compte dans sa lettre à la Commission du 30 mai 2008. Dans ce contexte, les autorités italiennes rappellent que, dans l'hypothèse alternative d'une restitution intégrale du prêt, le décret-loi nº 93 dispose que le remboursement doit avoir impérativement lieu dans les plus brefs délais entre le trentième jour suivant la date de cession de l'intégralité de la part sociale détenue par le ministère de l'économie et des finances, en d'autres termes la perte de contrôle effective, et le 31 décembre 2008. Elles en déduisent qu'un calendrier a donc bien été présenté au moment même de l'adoption de la mesure contestée et que celui-ci satisfait substantiellement les exigences des lignes directrices de 2004 à cet égard.

(28) Cinquièmement, conformément aux prescriptions du paragraphe 25, point d), des lignes directrices de 2004, l'octroi du prêt en cause aurait été nécessaire en raison du besoin de liquidités immédiat de la compagnie découlant de difficultés économiques objectives et d'ailleurs reconnues par la Commission dans sa décision du 11 juin 2008 (voir considérants 18 à 20 de cette décision). À cet égard, les autorités italiennes rappellent que le prêt ne vise qu'à garantir à court terme la pérennité et le patrimoine d'Alitalia afin de permettre la réussite du processus de privatisation. Le montant total de l'intervention de 300 millions EUR serait strictement nécessaire et proportionné à l'accomplissement de ces objectifs comme le démontrerait d'ailleurs la présentation de la situation économique et financière de la compagnie par l'Italie dans sa lettre à la Commission du 30 mai 2008 (voir pages 6 à 9).

([9]) Décision de la Commission du 11 juin 2008, précitée, considérant 7.

(29) Sixièmement, enfin, l'application du principe de non-récurrence du paragraphe 25, point e), des lignes directrices de 2004 ne serait pas contradictoire dans les circonstances spécifiques de l'espèce.

(30) Bien qu'Alitalia ait déjà bénéficié d'une aide à la restructuration, liée à un plan d'assainissement s'étalant sur la période 1996-2000, et d'une aide au sauvetage en 2004, il pourrait en effet être dérogé au principe de non-récurrence. Les autorités italiennes se réfèrent, dans ce contexte, à la décision de la Commission du 1er décembre 2004 concernant l'aide d'État que la France envisage de mettre à exécution en faveur de la société Bull ([10]) (ci-après la «décision Bull»).

(31) Elles rappellent que l'application du principe de non-récurrence vise à éviter que des interventions publiques répétées en faveur de certaines entreprises se limitent à «maintenir la situation existante en reportant l'inévitable et en faisant retomber, entre temps, les problèmes industriels et sociaux sur d'autres producteurs plus efficaces ou sur d'autres États membres» (paragraphe 72 des lignes directrices de 2004). Or, la possibilité de déroger à l'application de ce principe tiendrait à la reconnaissance de l'existence de cas dans lesquels ces éléments ne sont pas vérifiables, le cumul des aides octroyées pendant une période donnée à un même bénéficiaire ne suffisant pas à considérer que l'entreprise «survi[e] uniquement grâce au soutien répété de l'État» (paragraphe 72 des orientations).

(32) À cet égard, la privatisation de la compagnie, laquelle demeure une issue possible et crédible, pourrait entraîner au moment de son accomplissement une réelle rupture par rapport à la situation existante concernant la gestion industrielle d'Alitalia, ainsi soumise à de nouveaux organes de contrôle, et permettre un retour effectif à la rentabilité de la compagnie grâce aux apports économiques des membres de la nouvelle société. Les autorités italiennes font également valoir que l'ensemble des facteurs exogènes et imprévus qui ont prolongé le processus de privatisation d'Alitalia peuvent indubitablement comporter des circonstances imprévisibles et exceptionnelles qui ne lui sont pas imputables, conformément au paragraphe 73 des lignes directrices de 2004.

5. COMMENTAIRES DES TIERS INTÉRESSÉS

(33) Cinq parties intéressées ont transmis leurs observations à la Commission, en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité. La liste de ces parties intéressées est annexée à la présente décision.

(34) S'agissant, d'une part, de la question de la qualification d'aide de la mesure en cause, quatre parties intéressées soutiennent la position de la Commission à cet égard en considérant que ladite mesure constitue une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

([10]) JO L 342 du 24.12.2005, p. 81.

(35) British Airways (BA) et Sterling Airlines relèvent que, en l'absence de la mesure en cause, Alitalia tomberait en faillite selon la loi italienne. Alitalia perdrait ce faisant son certificat de transporteur aérien en application des réglementations de l'avion civile et devrait, en conséquence, cesser d'opérer.

(36) Neos fait valoir dans ce contexte que, s'agissant du taux d'intérêt applicable à la mesure en cause aux fins de son remboursement, la majoration de 100 points de base du taux de référence n'est nullement de nature à prendre en considération les risques encourus par les autorités italiennes en octroyant la mesure en cause. Neos soutient également l'appréciation de la Commission dans sa décision du 11 juin 2008 relative à l'absence de perspective de privatisation d'Alitalia au moment de l'octroi de la mesure en cause. Cette circonstance serait en effet confirmée par les fortes tensions ayant existé, durant le mois d'août, entre le ministère des finances italien et le conseil d'administration de la compagnie s'agissant de la «continuité d'entreprise» et l'approbation des comptes semestriels de cette dernière.

(37) BA et Sterling Airlines rappellent qu'Alitalia a bénéficié, par le passé, de mesures similaires. Ryanair regrette pour sa part que la Commission ait limité le champ de la procédure formelle d'examen ouverte le 11 juin 2008 à la mesure en cause, Alitalia ayant, selon elle, bénéficié d'autres aides d'État illégales depuis novembre 2005. L'analyse de ces autres mesures permettrait de renforcer l'analyse selon laquelle un investisseur privé n'aurait pas consenti, dans les circonstances de l'espèce, à l'octroi de la mesure en cause.

(38) Tant Neos que Ryanair dénoncent la distorsion de concurrence résultant du soutient apporté par l'Italie à Alitalia depuis de nombreuses années.

(39) S'agissant, d'autre part, de la compatibilité de la mesure en cause avec le marché commun, BA estime que la mesure en cause est une aide au sauvetage et devrait donc respecter les conditions énoncées dans les lignes directrices de 2004. Or, cette aide n'aurait pas été notifiée à la Commission avant sa mise en œuvre et ne satisferait pas les conditions desdites lignes directrices.

(40) À cet égard, BA fait valoir que la présente mesure ne saurait être accordée sans que soit notamment violé le principe de non-récurrence des lignes directrices [paragraphe 25, point e), des lignes directrices de 2004], Alitalia ayant d'ores et déjà bénéficié d'une aide à la restructuration approuvée par la Commission. BA ajoute que l'exception au principe de non-récurrence du paragraphe 73 des lignes directrices n'est pas applicable en l'espèce, Alitalia n'ayant pas eu à faire face à des circonstances imprévisibles ne lui étant pas imputables. Dans ce contexte, BA et Sterling Airlines précisent que la conjoncture actuelle très difficile rencontrée par le secteur aérien et liée, notamment, à l'augmentation du prix du pétrole touche l'ensemble des acteurs du secteur. BA en déduit que cet argument ne saurait être valablement invoqué par Alitalia afin qu'il soit dérogé au principe de non-récurrence des lignes directrices de 2004. Le besoin de financement de la compagnie serait dû à son incapacité à se reformer dans une perspective de réduction de ses coûts internes, et ce en dépit des aides d'État dont elle aurait d'ores et déjà bénéficiées.

(41) En outre, selon BA, la mesure en cause ne constitue pas une aide de trésorerie sous forme de garanties de crédits ou de crédits, mais présente les caractéristiques d'une injection de capital garantissant au gouvernement italien le contrôle effectif de la compagnie [paragraphe 25, point a), des lignes directrices].

(42) S'agissant de la condition des lignes directrices de 2004 liée à l'existence de raisons sociales graves, BA souligne que l'insolvabilité d'Alitalia n'est pas de nature à occasionner de graves perturbations au détriment des passagers du fait de la présence de concurrents tant sur les lignes nationales que sur les vols internationaux. Quant aux effets induits négatifs sur la situation de ses concurrents, ils résulteraient du maintien d'Alitalia sur le marché en dépit de ses difficultés financières, de l'augmentation du nombre de ses lignes, notamment de Rome et Milan vers Los Angeles, ainsi que de la réduction de ses tarifs. Ces choix commerciaux ne seraient pas rationnels étant considéré sa situation financière et démontreraient sa volonté d'augmenter sa part de marché face à des concurrents ne bénéficiant pas d'aides d'État [paragraphe 25, point b), des lignes directrices de 2004].

(43) Par ailleurs, la mesure en cause n'aurait pas été accordée à Alitalia pour une période limitée de six mois, tel que l'exige par les lignes directrices de 2004 [paragraphe 25, point c)].

(44) Enfin, BA fait valoir que cette politique commerciale se caractérisant par l'engagement de dépenses non essentielles, il ne peut être garanti que l'aide en cause soit limitée au montant nécessaire pour le maintien de l'entreprise pendant la période pendant laquelle l'aide est autorisée, ce montant devant d'ailleurs se fonder sur les besoins de trésorerie résultant des pertes de l'entreprise [paragraphe 25, point d), des lignes directrices de 2004].

(45) Ryanair reproche à la Commission de ne pas avoir d'ores et déjà demandé la suspension immédiate de la mesure en cause et demande qu'il soit exigé d'Alitalia le recouvrement immédiat des 300 millions EUR qui lui ont été consenti par l'Italie. Ryanair souligne également que, contrairement à ce que prétendent les autorités italiennes, aucun motif d'ordre public et de continuité territoriale ne saurait être invoqué afin de justifier l'octroi de la mesure en cause à Alitalia. Ryanair se réfère dans ce contexte à la réduction de parts de marché détenues par Alitalia sur certaines lignes.

(46) The European Travel Agents' and Tour Operators' Associations (ECTAA) et the Guild of European Business Travel Agents (GEBTA) considèrent au contraire que la mesure en cause visant à éviter la faillite d'Alitalia, son octroi est de nature à protéger les consommateurs en l'absence d'une législation protégeant les passagers dans l'hypothèse d'une telle faillite de la compagnie. ECTAA et GEBTA ajoutent que l'octroi du prêt en cause était la seule solution raisonnable afin d'éviter la faillite d'Alitalia et de l'aider dans son processus de privatisation. Étant considéré les perspectives de relance de la compagnie dont il est fait état dans la presse, l'octroi de ce prêt serait économiquement justifié afin d'entamer une complète restructuration d'Alitalia dans la perspective de futurs profits.

6. RAPPEL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT ALITALIA

(47) Dans le présent contexte et aux fins de l'analyse de la mesure en cause, il convient de rappeler que la Commission a, concernant Alitalia, précédemment adopté les décisions suivantes:

— Décision de la Commission du 15 juillet 1997 concernant la recapitalisation d'Alitalia ([11]): au terme de cette décision, la Commission a considéré que la recapitalisation d'Alitalia sous forme de dotation en capital de 2 750 milliards de lires italiennes constituait, sous réserve du respect de certains engagements, une aide d'État compatible avec le marché commun en application de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.

— Décision de la Commission du 18 juillet 2001 concernant la recapitalisation d'Alitalia ([12]): la décision du 15 juillet 1997 ayant été annulée par le Tribunal de première instance ([13]), la Commission a adopté une nouvelle décision concernant cette même recapitalisation. Au terme de cette décision, la Commission est parvenue à la même conclusion que dans sa décision du 15 juillet 1997, à savoir que la recapitalisation d'Alitalia constituait une aide d'État compatible avec le marché commun ([14]).

— Décision de la Commission du 19 juin 2002, C 54/96 et N 318/02 — Troisième tranche de l'aide à la restructuration au profit de la compagnie Alitalia, approuvée par la Commission le 18 juillet 2001 et nouvelle recapitalisation à hauteur de 1,4 milliard EUR ([15]): par cette décision, la Commission a approuvé la troisième tranche susmentionnée (129 millions EUR) et a considéré que la nouvelle recapitalisation ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

— Décision de la Commission du 20 juillet 2004, N 279/04 — Mesures urgentes en faveur de la restructuration et relance d'Alitalia (aide au sauvetage) ([16]): la Commission a autorisé par cette décision une aide au sauvetage sous forme d'une garantie de l'État pour un prêt relais de 400 millions EUR ([17]).

— Décision 2006/176/CE de la Commission du 7 juin 2005 concernant le plan industriel de restructuration d'Alitalia ([18]): au terme de cette décision, la Commission a considéré que les mesures en cause ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

7. APPRÉCIATION DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

(48) À la suite de la procédure formelle d'examen ouverte sur la base de l'article 88, paragraphe 2, du traité et compte tenu des arguments présentés dans ce contexte par les autorités italiennes et les parties intéressées, la Commission estime que la mesure en cause, à savoir le prêt consenti à Alitalia dont le montant de 300 millions EUR peut être imputé sur les capitaux propres de la compagnie constitue une aide d'État incompatible avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité et illégale au sens de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

7.1. Existence d'une aide d'État

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

(50) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en question confère un avantage au moyen de ressources d'État, 2) cet avantage soit sélectif et 3) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres ([19]).

(51) Il convient d'exposer les raisons permettant à la Commission de considérer, à ce stade, que la mesure en cause satisfait à ces conditions cumulatives.

([11]) JO L 322 du 25.11.1997, p. 44.
([12]) JO L 271 du 12.10.2001, p. 28.
([13]) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Alitalia/Commission, T-296/97, Rec. 2000, p. II-3871.
([14]) Le recours introduit par Alitalia contre la décision de la Commission du 18 juillet 2001 a été rejeté par le Tribunal de première instance dans son arrêt du 9 juillet 2008, Alitalia/Commission, T-301/01 (non encore publié au Recueil).
([15]) JO C 239 du 4.10.2002, p. 2.
([16]) JO C 125 du 24.5.2005, p. 7.
([17]) Un recours en annulation de cette décision a été introduit par Air One et est actuellement pendant devant le Tribunal de première instance (affaire T-344/02).
([18]) JO L 69 du 8.3.2006, p. 1.
([19]) Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, Rec. 2006, p. I-289, point 129).

7.1.1. *Sur l'existence d'un avantage conféré au moyen de ressources d'État*

(52) Il convient, d'une part, de relever que la mesure en cause est un prêt dont le montant peut être imputé sur les capitaux propres d'Alitalia ([20]) qui a été directement consenti à cette dernière par l'État italien et comprend donc le transfert de ressources étatiques. En outre, cette mesure est imputable à l'État italien, la décision d'octroi dudit prêt ayant en effet été adoptée par le Conseil des ministres italien le 22 avril 2008, tel que complétée par le décret-loi nº 93 du 27 mai 2008.

(53) S'agissant, d'autre part, de l'existence d'un avantage économique, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé aurait pu être amené à procéder à un apport de capitaux tel que celui de l'espèce. À cet égard, la Cour a précisé que, si le comportement de l'investisseur privé, auquel doit être comparée l'intervention de l'investisseur public poursuivant des objectifs de politique économique, n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme, il doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme ([21]).

(54) La Cour a également jugé qu'un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité. Toutefois, lorsque les apports de capitaux d'un investisseur public font abstraction de toute perspective de rentabilité, même à long terme, de tels apports doivent être considérés comme des aides au sens de l'article 87 du traité ([22]).

(55) Il convient également de rappeler que, selon une jurisprudence constante, tant l'existence que l'importance d'une aide doivent être appréciées, compte tenu de la situation au moment de son octroi ([23]).

(56) Dans le présent cas d'espèce, il y a lieu, aux fins de l'application du critère de l'investisseur privé et des principes susmentionnés, de tenir compte de la situation financière d'Alitalia et des caractéristiques de l'intervention étatique en cause.

7.1.1.1. Situation financière d'Alitalia

(57) S'agissant de la situation financière d'Alitalia, la Commission constate que celle-ci était gravement compromise au moment de l'octroi du prêt en cause et de l'adoption du décret-loi nº 93. En effet, Alitalia a enregistré des pertes consolidées de 626 millions EUR pour l'exercice 2006 et de 495 millions EUR pour l'exercice 2007 ([24]).

(58) De surcroît, sur la base des informations financières publiées par l'entreprise, Alitalia a enregistré une perte avant impôts de 214,8 millions EUR sur le premier trimestre de l'année 2008, soit une aggravation de 41 % par rapport à la même période en 2007. Par ailleurs, l'endettement net d'Alitalia atteignait 1,36 milliard EUR au 30 avril 2008, soit une hausse de 13 % par rapport au niveau de décembre 2007. Parallèlement, la trésorerie de l'entreprise, en ce compris les crédits financiers à court terme, est tombée au 30 avril 2008 à 174 millions EUR, en baisse de 53 % par rapport à la fin décembre 2007 ([25]).

(59) Cette circonstance ressort également clairement du décret-loi nº 80 aux termes duquel il est notamment indiqué que l'octroi du prêt en cause doit rendre possible le redressement de la compagnie et doit lui permettre de faire face à ses besoins de liquidités immédiats (voir considérants 57 et 58 ci-dessus).

(60) Les autorités italiennes ont en outre fait valoir, dans leur réponse à la Commission du 30 mai 2008, que l'adoption du décret-loi nº 93 a été motivée par l'aggravation de la situation financière de la compagnie et est destinée à lui permettre de sauvegarder sa valeur et d'assurer ainsi la continuité de son activité. Elles indiquaient, dans ce contexte, que les mesures prises visent à éviter que les pertes n'induisent une diminution du capital social et des réserves au-dessous de la limite légale et que, ce faisant, ne soit déclenchée une procédure d'insolvabilité (*procedura concorsuale*) et la mise en liquidation de la compagnie.

(61) Le 3 juin 2008, les autorités italiennes ont adopté le décret-loi nº 97 ([26]), qui fait également référence à la situation financière d'Alitalia décrite ci-dessus et qui vient conforter cette analyse.

([20]) La mesure visée dans la présente décision se fonde sur les décrets-lois nº 80 et nº 93 susmentionnés.

([21]) Voir, notamment, l'arrêt de la Cour du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Rec. 1994, p. I-4103, points 20 à 22.

([22]) Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. 1991, p. I-1433, points 21 et 22.

([23]) Voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 19 octobre 2005, Freistaat Thüringen/Commission, T-318/00, Rec. 2005, p. II-4179, point 125.

([24]) Données transmises par les autorités italiennes dans leur lettre à la Commission datée du 30 mai 2008.

([25]) Voir les résultats financiers disponibles sur le site internet d'Alitalia (http://corporate.alitalia.com/en/investors/financial/index.aspx).

([26]) Decreto-legge nº 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonche' in materia fiscale e di proroga di termini (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 128 del 3.6.2008).

(62) L'ensemble de ces éléments permet de considérer que la situation financière d'Alitalia était gravement compromise, tant au jour de l'octroi du prêt de 300 millions EUR par le décret-loi nº 80 qu'à celui de l'adoption du décret-loi nº 93, tels que l'admettent d'ailleurs les autorités italiennes dans leur lettre à la Commission du 30 mai 2008. La Commission estime opportun de relever à cet égard que cette appréciation n'a nullement été remise en cause par les autorités italiennes dans leurs observations sur l'ouverture de la procédure formelle d'examen ([27]).

(63) Dans ce contexte, la Commission estime également opportun de rappeler que la situation financière d'Alitalia est dégradée depuis 1997 et très compromise depuis 2001, telle que le démontre la description de la situation financière de la compagnie dans les décisions de la Commission du 18 juillet 2001, du 20 juillet 2004 et du 7 juin 2005 (précitées, voir considérant 47 ci-dessus). Les mesures de soutien d'origine étatique dont la compagnie a bénéficié depuis 1997 démontrent à suffisance que les difficultés rencontrées par la compagnie depuis près de dix ans ont été contrecarrées de manière récurrente par l'intervention de l'actionnaire public.

7.1.1.2. Caractéristiques de l'intervention étatique

(64) S'agissant des conditions d'octroi de la mesure en cause, la Commission constate, tout d'abord, que, selon le décret-loi nº 80, le taux d'intérêt applicable est celui indiqué dans la communication de la Commission concernant les taux d'intérêt applicables à la récupération des aides d'État et les taux de référence et d'actualisation pour 25 États membres, en vigueur à partir du 1er janvier 2008 et, à compter du 1er juillet 2008, au taux indiqué conformément à la communication de la Commission européenne relative à la révision de la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ([28]). Ce taux a été majoré de 1 % par le décret-loi nº 93 ([29]).

(65) Or, il importe de relever que, s'agissant de la communication de la Commission concernant les taux d'intérêt applicables à la récupération des aides d'État et les taux de référence et d'actualisation pour 25 États membres, en vigueur à partir du 1er juillet 2008 ([30]), les taux qui y figurent sont censés refléter le niveau moyen des taux d'intérêt en vigueur dans les différents États membres, pour les prêts à moyen et à long terme (cinq à dix ans) assortis de sûreté normales. Or, la Commission considère que ces taux, mêmes majorés de 1 %, ne peuvent être considérés comme appropriés s'agissant d'une entreprise dont la situation financière est gravement compromise. D'ailleurs, cette communication se fonde sur la communication de la Commission concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation de 1997 ([31]), aux termes de laquelle il est mentionné que «le taux de référence ainsi déterminé est un taux plancher qui peut être augmenté dans des situations de risque particulier (par exemple, entreprise en difficulté, absence des sûretés normalement exigées par les banques, etc.). Dans de tels cas, la prime pourra atteindre 400 points de base et même davantage si aucune banque privée n'avait accepté d'accorder le prêt en question». Or, la Commission estime que la majoration même de 100 points de base du taux de référence, telle que prévue par le décret-loi nº 93, n'est pas de nature à tenir adéquatement compte de la situation particulièrement compromise dans laquelle Alitalia se trouvait au moment de l'octroi de la mesure.

(66) Quant à la communication de la Commission européenne relative à la révision de la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ([32]), il suffit de constater que, pour autant qu'elle soit applicable puisque le prêt a été octroyé avant son entrée en vigueur et que la qualification d'une mesure en tant qu'aide s'apprécie au moment de son octroi, les autorités italiennes n'ont pas répondu aux doutes exprimés par la Commission dans la décision du 11 juin 2008. Il s'ensuit que les doutes formulés par la Commission à cet égard demeurent.

(67) Dès lors, la Commission considère, sur la base des éléments qui précèdent, qu'un investisseur privé se trouvant dans une situation comparable à celle de l'État italien dans le cas d'espèce, à supposer même qu'il ait consenti à l'octroi de la mesure en cause à Alitalia, n'aurait pas accepté que le taux d'intérêt accordé, même majoré de 100 points de base, soit celui applicable à une entreprise présentant une situation financière normale.

(68) Cette appréciation relative aux taux d'intérêt applicables à la mesure en cause ne saurait être remise en cause par les allégations des autorités italiennes dans leur lettre du 12 juillet 2008. En effet, aux termes de leurs observations, les autorités italiennes se contentent d'affirmer, sans que leur propos ne soit étayé, que le montant du taux a été fixé à un niveau permettant de garantir une rémunération économique directe et adéquate du capital.

(69) La Commission relève ensuite que la décision du gouvernement italien d'octroyer le prêt en cause est intervenue le 22 avril 2008, à la suite du retrait ce même jour de l'offre de rachat d'Alitalia par le groupe Air France-KLM ([33]), et que l'adoption du décret-loi nº 93 a été motivée par l'aggravation de la situation financière de la compagnie. Quelles qu'aient été les raisons du retrait par Air France-KLM de son offre, lesquelles sont notamment liées à la situation financière d'Alitalia ([34]), il n'en demeure pas moins que la décision d'octroi du prêt en cause est immédiatement consécutive à cette décision de retrait.

([27]) Voir point 9 de la lettre des autorités italiennes à la Commission du 12 juillet 2008.
([28]) Voir considérant 12 ci-dessus.
([29]) Voir considérant 5 ci-dessus.
([30]) Voir note 6 de bas de page précitée.
([31]) JO C 273 du 9.9.1997, p. 3.
([32]) Voir note 6 de bas de page précitée.
([33]) Une offre publique d'échange d'actions avait été soumise à Alitalia le 14 mars 2008 et approuvée le 16 mars par son conseil d'administration.
([34]) Voir la lettre des autorités italiennes à la Commission du 30 mai 2008, précitée.

(70) À cet égard, l'allégation non étayée des autorités italiennes selon laquelle la non-réalisation de cette opération ne s'opposait pas à un projet de privatisation ne saurait prospérer en l'absence d'éléments probants de nature à démontrer la réalité d'un tel projet au moment de l'octroi de la mesure en cause. Les tentatives de privatisation de la compagnie auxquelles les autorités italiennes se réfèrent dans leur lettre du 30 mai 2008 et lesquelles concernent la période allant de fin 2006 à fin 2007 ne sont en effet pas de nature à démontrer qu'une réelle perspective alternative de rachat existait au moment de l'octroi de la mesure en cause.

(71) Quant à la lettre de M. B. Ermolli à Alitalia, dont font état les autorités italiennes dans leur lettre du 30 mai 2008 et démontrant selon elles l'intérêt d'entrepreneurs et d'investisseurs italiens pour l'élaboration d'un projet de relance de la compagnie, elle ne saurait pas davantage être considérée comme une perspective de cette nature ([35]).

(72) Quant aux développements ultérieurs au 30 mai 2008 dont font état les autorités italiennes dans leurs écrits et, plus précisément, au contrat conclu les 9 et 10 juin 2008 entre Alitalia et Intesa Sanpaolo, il suffit de rappeler que, aux fins de l'appréciation de la mesure en cause, il doit être tenu compte des circonstances prévalant au moment de son octroi. En tout état de cause, la Commission relève que le fait qu'Alitalia ait confié, en juin 2008, à Intesa Sanpaolo la charge de promouvoir et de rechercher une solution de privatisation de la compagnie ne saurait être considéré comme une perspective sûre et immédiate de rachat de la compagnie, aucune certitude n'existant d'ailleurs à cette date quant aux chances de succès de la mission confiée à Intesa Sanpaolo.

(73) Dans ce contexte, il y a d'ailleurs lieu de relever que, à l'époque de l'octroi de la mesure en cause par l'État italien, aucun actionnaire privé d'Alitalia n'est intervenu à son soutien, concomitamment à l'État, afin de lui permettre de faire face à son besoin immédiat de liquidités.

(74) La quasi-simultanéité du retrait de l'offre de rachat susmentionnée et de l'octroi dudit prêt par le gouvernement italien, l'absence d'autre perspective de reprise au moment de son octroi et l'absence d'intervention financière des actionnaires privés d'Alitalia concomitante à celle de l'État italien renforcent la conclusion selon laquelle un actionnaire d'une taille comparable n'aurait pas consenti à l'octroi de ce prêt étant considérée la gravité de sa situation.

([35]) Aux termes du communiqué de presse d'Alitalia du 13 mai 2008, il est indiqué ce qui suit: «The Board expressed its appreciation for the communication from M. Bruno Ermolli and awaits a clear statement of intent which proves to be in line with the above indications in order to agree to the requested due diligence» (http://corporate.alitalia.com/en/press/press/index.aspx).

(75) La Commission estime d'ailleurs que, étant donné la situation financière gravement compromise d'Alitalia, un tel investisseur privé n'aurait pas consenti à lui octroyer un quelconque prêt et, a fortiori, un prêt dont le montant est à imputer sur ses capitaux propres et qui, ce faisant, dans l'hypothèse d'une liquidation de la compagnie, ne sera remboursé qu'après désintéressement de tous les autres créanciers, solidairement et proportionnellement au capital social (voir article 4, paragraphe 4, du décret-loi n° 93). L'affectation du prêt initialement consenti au comblement du capital d'Alitalia renforce davantage encore l'analyse de la Commission quant à la nature d'aide d'État de la mesure en cause.

(76) À la lumière de l'ensemble des éléments qui précèdent, la Commission estime donc que l'État italien, en octroyant à Alitalia la mesure en cause pour un montant de 300 millions EUR, ne s'est pas comporté comme un actionnaire avisé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme des capitaux investis que celles d'un investisseur ordinaire ([36]).

(77) La Commission en conclut que la mesure en cause, quel que soit l'usage des fonds correspondants, confère à Alitalia un avantage économique au moyen de ressources d'État qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché ([37]).

7.1.2. *Sur le caractère sélectif de la mesure*

(78) L'octroi de ce prêt confère à la compagnie Alitalia un avantage économique dont elle est l'unique bénéficiaire. La mesure en cause présente donc un caractère sélectif.

7.1.3. *Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence*

(79) La Commission considère que la mesure en cause affecte les échanges entre États membres puisqu'elle concerne une entreprise dont l'activité de transport touche par nature directement les échanges et couvre de nombreux États membres. En outre, elle fausse ou menace de fausser la concurrence à l'intérieur du marché commun puisqu'elle ne vise qu'une seule entreprise placée en situation de concurrence avec les autres compagnies aériennes communautaires sur son réseau européen, en particulier depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien le 1er janvier 1993 ([38]).

([36]) Voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, Breda Fucine Meridionali/Commission, T-126/96 et T-127/96, Rec. 1998, p. II-3437, point 79.

([37]) Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 11 juillet 1996, SFEI, C-39/94, Rec. 1996, p. 3547, point 60.

([38]) Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires et règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1).

(80) Eu égard à tout ce qui précède, la Commission considère, sur la base des informations dont elle dispose à ce stade, que la mesure d'un montant de 300 millions EUR consenti par l'État italien à Alitalia constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

7.2. **Qualification de la mesure d'aide en tant qu'aide illégale**

(81) Conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, l'État membre est tenu de notifier tout projet tendant à instituer ou à modifier des aides. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure n'ait abouti à une décision finale.

(82) La décision du gouvernement italien d'octroyer le prêt de 300 millions EUR est intervenue le 22 avril 2008 par le décret-loi nº 80. Les fonds ont donc été mis à la disposition d'Alitalia à cette date, comme l'ont d'ailleurs confirmé les autorités italiennes lors de leur réunion avec la Commission le 23 avril 2008. Quant au décret-loi nº 93 prévoyant la faculté d'imputer le montant du prêt sur les capitaux propres de la compagnie, il a été adopté le 27 mai 2008.

(83) Or, la Commission constate que, ni au jour de l'adoption du décret-loi nº 80 ni d'ailleurs à celui de l'adoption du décret-loi nº 93, ladite mesure ne lui avait été notifiée par l'Italie. La Commission estime donc que l'Italie a agi de manière illégale en octroyant l'aide en cause en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

7.3. **Compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun**

(84) La Commission considérant que la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, il y a lieu d'examiner son éventuelle compatibilité à la lumière des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 de cet article. Il convient de rappeler, à cet égard, que le bénéficiaire de la mesure d'aide en cause relève du secteur du transport aérien.

(85) S'agissant des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité, relatives aux aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, aux aides visant à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles et par d'autres événements extraordinaires ainsi qu'aux aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne, la Commission constate qu'elles sont dépourvues de toute pertinence dans le présent contexte.

(86) Quant à la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité, il suffit de constater que la mesure d'aide en cause ne constitue pas un projet important d'intérêt européen commun et ne vise pas à remédier à une perturbation grave de l'économie italienne. Il ne vise pas davantage à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine au sens de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité.

(87) La Commission considère, s'agissant de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, qui autorise les aides facilitant le développement de certaines activités pour autant que les échanges ne soient pas altérés dans une mesure contraire à l'intérêt commun, que rien ne permet de considérer que l'aide en cause est compatible avec le marché commun. En effet, aucune des dérogations prévues à cet égard par les lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation ([39]), telles que complétées par la communication de la Commission [relative aux] lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ([40]), n'apparaît être applicable en l'espèce.

(88) Par ailleurs, bien que la Commission ait autorisé, de manière exceptionnelle, certaines aides au fonctionnement dans le transport aérien sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale de 1998, modifiées en 2000 ([41]), pour des lignes aériennes opérées à partir du territoire des régions ultrapériphériques et afin de compenser les surcoûts résultant des handicaps permanents de ces régions, identifiés à l'article 299, paragraphe 2, du traité, cette exception est dépourvue de pertinence dans le présent contexte.

(89) S'agissant des exemptions susmentionnées, la Commission tient à constater que les autorités italiennes n'ont pas fait valoir, dans le cadre de leurs écrits, qu'elles étaient applicables dans la présente espèce.

(90) Quant à l'argument des autorités italiennes lié à la nécessité de garantir, pour des raisons d'ordre public et de continuité territoriale, le service public assuré par Alitalia, la Commission constate que cette seule affirmation, non étayée, n'est pas de nature à lui permettre de considérer que la mesure d'aide en cause est compatible avec le marché commun.

(91) Enfin, la Commission estime que la mesure d'aide en cause ne saurait être déclarée compatible avec le marché commun en application des lignes directrices de 2004. Bien qu'Alitalia puisse être qualifiée d'entreprise en difficulté au sens de ces lignes directrices, les autres conditions cumulatives permettant de considérer que le prêt en cause est une aide au sauvetage ne sont pas satisfaites en l'espèce.

([39]) JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.
([40]) JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.
([41]) JO C 258 du 9.9.2000, p. 5.

(92) En effet, la Commission constate, premièrement, que les autorités italiennes n'ont pas démontré que la mesure en cause n'aurait pas d'effets induits inacceptables dans d'autres États membres ([42]). En effet, les autorités italiennes se contentent à cet égard de faire valoir que le processus de privatisation, et l'octroi, dans ce contexte, de la mesure en cause, est un processus de caractère général, l'octroi de ladite mesure ne mettant pas Alitalia en condition de mettre en œuvre des stratégies compétitives. Les autorités italiennes n'ont nullement détaillé les raisons sociales graves de nature à justifier l'octroi de la mesure en cause.

(93) Deuxièmement, les autorités italiennes n'ont pas fourni d'engagement de transmettre dans un délai maximal de six mois à compter de la mise en œuvre de la mesure soit un plan de restructuration, soit un plan de liquidation, soit la preuve du remboursement intégral dudit prêt ([43]). Les autorités italiennes, dans leurs écrits, se réfèrent tant à l'existence d'un plan de restructuration qu'à l'existence d'un calendrier aux fins du remboursement de la mesure en cause. Or, d'une part, l'allégation des autorités italiennes selon laquelle l'élaboration du plan de restructuration s'inscrit dans le cadre du processus de privatisation d'Alitalia engagé dès 2006 ne saurait permettre de considérer que la Commission dispose d'un engagement formel de transmission d'un plan effectif de restructuration de la compagnie dans les six mois de l'octroi de la mesure.

(94) D'autre part, le prétendu calendrier de remboursement du prêt dont ferait état le décret-loi nº 93 susmentionné n'est pas davantage de nature à permettre à la Commission de considérer que la condition du paragraphe 25, point c), des lignes directrices de 2004 est satisfaite. En effet, le fait que le prêt en cause devrait être remboursé dans les plus brefs délais entre le trentième jour suivant la cession du capital social d'Alitalia et le 31 décembre 2008 ne permet pas de considérer que les autorités italiennes se soient engager à transmettre dans les six mois de l'octroi de la mesure par le décret-loi nº 80 la preuve de son remboursement intégral, à savoir au plus tard le 23 octobre 2008.

(95) En tout état de cause, les autorités italiennes font abstraction du fait que, aux termes de l'article 4, paragraphe 4, du décret-loi nº 93, il est indiqué que, dans l'hypothèse d'une liquidation de la compagnie, le montant en cause ne sera remboursé qu'après désintéressement de tous les autres créanciers, solidairement et proportionnellement au capital social, ce qui compromet dans cette hypothèse toute perspective même de remboursement. L'évocation dans ce décret d'une hypothèse de liquidation de la compagnie ne saurait par ailleurs être considérée comme un engagement de l'Italie de transmettre dans un délai maximal de six mois à compter de la mise en œuvre de la mesure un plan de liquidation.

([42]) Voir paragraphe 25, point b), des lignes directrices de 2004.
([43]) Voir paragraphe 25, point c), des lignes directrices de 2004.

(96) Troisièmement, les autorités italiennes n'ont pas davantage démontré que l'aide en cause serait quantitativement justifiée aux fins du maintien de l'entreprise [paragraphe 25, point d), des lignes directrices de 2004]. Les autorités italiennes se sont en effet contentées d'affirmer, dans leurs écrits, que le montant total de l'intervention en faveur d'Alitalia était strictement nécessaire et proportionnel à l'objectif de préservation de la pérennité et du patrimoine de la compagnie. Dans ce contexte, contrairement à ce que soutiennent les autorités italiennes, la description de la situation financière de la compagnie dans leur lettre à la Commission du 30 mai 2008 ne permet pas de parvenir à une telle conclusion.

(97) Quatrièmement et en tout état de cause, il ne saurait être considéré que la condition liée à la règle de non-récurrence ([44]), qu'il s'agisse d'ailleurs d'une aide au sauvetage ou à la restructuration, soit respectée par Alitalia. En effet, il y a lieu de rappeler que, selon les lignes directrices de 2004, si une entreprise a déjà bénéficié d'une aide au sauvetage ou à la restructuration dans le passé et si moins de dix ans se sont écoulés depuis l'octroi de l'aide au sauvetage, depuis que la période de restructuration a pris fin ou depuis que la mise en œuvre du plan a cessé, la Commission n'autorisera pas de nouvelle aide au sauvetage ou à la restructuration.

(98) Or, Alitalia a d'ores et déjà bénéficié d'une aide à la restructuration qui a été approuvée par la Commission par décision du 18 juillet 2001 ([45]) ainsi que d'une aide au sauvetage sous forme d'une garantie de l'État pour un prêt relais de 400 millions EUR approuvée par la Commission par sa décision du 20 juillet 2004 ([46]). Un délai de dix ans ne s'étant pas écoulé depuis l'octroi de cette dernière aide, Alitalia ne saurait bénéficier de l'aide en cause en l'espèce.

(99) Il est toutefois vrai que les lignes directrices de 2004 prévoient des exceptions à l'application de cette règle de non-récurrence. Cependant, la Commission constate, d'une part, que les conditions du paragraphe 73, point a) ou point b), ne sont satisfaites en l'espèce. Les autorités italiennes n'ont d'ailleurs pas fait valoir que ces exceptions seraient applicables en l'espèce.

(100) S'agissant, d'autre part, de l'exception prévue au paragraphe 73, point c), des lignes directrices de 2004 liée à l'existence de circonstances exceptionnelles, imprévisibles et indépendantes de la volonté de l'entreprise concernée, la Commission estime qu'elle n'est pas davantage applicable en l'espèce.

(101) Il y a en effet lieu de rappeler que les difficultés financières d'Alitalia présentent, depuis plusieurs années, un caractère récurrent qui s'oppose à ce que les difficultés rencontrées par la compagnie et justifiant l'octroi de la mesure en cause soient qualifiées d'exceptionnelles, d'imprévisibles et d'indépendantes de la volonté de la compagnie.

([44]) Voir section 3.1.1, paragraphe 25, point e), et section 3.3 des lignes directrices de 2004.
([45]) Décision de la Commission du 18 juillet 2001 (précitée au considérant 47 ci-dessus).
([46]) Décision de la Commission du 20 juillet 2004 (précitée au considérant 47 ci-dessus).

(102) Il est opportun, dans ce contexte, de se référer à la description de la situation financière d'Alitalia figurant dans les décisions de la Commission du 18 juillet 2001, du 20 juillet 2004 et du 7 juin 2005 (précitées), qui font état de la situation difficile, depuis 1997, puis préoccupante, depuis 2001, rencontrée par la compagnie ([47]). La situation financière très compromise d'Alitalia au jour de l'octroi de la mesure en cause démontre d'ailleurs l'échec du plan de restructuration notifié à la Commission en 2004 et ayant fait l'objet de sa décision du 7 juin 2005 ([48]).

(103) Les mesures de soutien concédées à Alitalia par les autorités italiennes ces dernières années attestent d'ailleurs également de la récurrence de cette situation financière compromise (voir section 7 ci-dessus) ([49]).

(104) Dans ce contexte, la conjoncture actuelle très difficile rencontrée par le secteur du transport aérien, liée notamment à une accélération de l'augmentation du prix du pétrole durant le premier semestre de 2008, n'est pas de nature à expliquer la situation financière particulièrement compromise dans laquelle se trouve Alitalia depuis de nombreuses années. On rappellera à cet égard que, selon le décret-loi n° 80 susmentionné du 23 avril 2008, l'octroi du prêt en cause est motivé par la situation financière de la compagnie et son besoin immédiat de liquidités et que l'adoption du décret-loi n° 93 a été motivée par l'aggravation de la situation financière de la compagnie et est destinée à lui permettre de sauvegarder sa valeur et d'assurer ainsi la continuité de son activité ([50]).

(105) S'il ne fait ainsi aucun doute que la conjoncture économique actuelle contribue à accentuer les difficultés rencontrées par Alitalia, il n'en demeure pas moins que ses difficultés économiques préexistaient et que, de surcroît, cette conjoncture affecte l'ensemble des transporteurs aériens.

(106) Il s'ensuit qu'il ne saurait être dérogé, dans les circonstances de la présente espèce, au principe de non-récurrence des lignes directrices de 2004.

(107) L'invocation, par l'Italie, de la décision Bull n'est pas de nature à remettre en cause cette analyse.

(108) Aux termes de cette décision, la Commission a considéré que, dans les circonstances spécifiques du cas d'espèce, le critère de l'aide unique (*one time, last time*) ne s'opposait pas à l'autorisation de l'aide notifiée par la France alors même que le délai de dix ans avant l'octroi d'une nouvelle aide à la restructuration n'était pas atteint. Selon la Commission dans cette décision, la philosophie de ce principe, à savoir empêcher tout soutien abusif, avait été respecté, la France n'ayant pas maintenu artificiellement en vie Bull alors même que les difficultés de cette dernière auraient eu un caractère récurrent.

(109) Cependant, il convient de relever que les lignes directrices applicables à la société Bull étaient celles de 1999 et non, comme en l'espèce, celles de 2004 ([51]). Or, contrairement aux lignes directrices de 1999, celles de 2004 prévoient qu'il soit tenu compte, aux fins de l'application du principe de non-récurrence à une aide au sauvetage ou à la restructuration, non seulement des aides à la restructuration, mais également des aides au sauvetage précédemment octroyées à l'entreprise concernée. La Commission relève également qu'il résulte des lignes directrices de 2004 que, pour éviter que des entreprises ne soient injustement assistées alors qu'elles ne peuvent survivre que grâce à des interventions répétées des pouvoirs publics, les aides au sauvetage ou à la restructuration ne doivent être accordées qu'une seule fois (voir paragraphe 72).

([47]) Il est ainsi mentionné dans la décision du 18 juillet 2001 ce qui suit: «Or, en dépit des améliorations consécutives aux adaptations apportées au plan en février et juin 1997, et notifiées à la Commission le 26 juin 1997, Alitalia apparaît comme une entreprise dont le risque spécifique demeure très élevé. Il convient à cet égard de rappeler que: […] la compagnie se trouve dans une situation financière extrêmement difficile et précaire. Seule l'injection de capital de 1 000 milliards de lires italiennes en juin 1996 lui a en fait permis d'éviter la faillite car ses fonds propres étaient pratiquement réduits à zéro au printemps 1996 et son endettement considérable. Un tel déséquilibre de la structure financière de l'entreprise peut, à lui seul, compte tenu de la taille de la compagnie et du montant de l'investissement envisagé, décourager un investisseur agissant selon les normes de l'économie de marché.» Il résulte en outre de la décision du 20 juillet 2004 que la situation d'Alitalia continue, depuis 2001, à être préoccupante, que signe de la gravité croissante de la situation, l'action de la compagnie avait été suspendue mardi 4 mai 2004 après avoir chuté de 15 % à 0,1995 EUR et que la société auditrice des comptes d'Alitalia avait constaté une détérioration de sa situation financière et avait indiqué que, en l'absence de mesures incisives et adéquates, cette situation financière imposerait de nouvelles solutions, y compris la liquidation. Voir enfin dans la décision du 7 juin 2005 le rappel de la situation de la compagnie en juillet 2004.

([48]) Il convient de rappeler que le plan de restructuration soumis à la Commission en 2004 prévoyait «à l'horizon 2008 une amélioration en rythme annuel de près de 1 milliard EUR de résultats, dont 200 millions EUR qui proviendraient du taux d'occupation et environ 770 millions EUR des autres résultats dégagés par le plan; parmi ceux-ci, les principales sources de progrès auraient comme origine les économies sur les achats, les frais commerciaux et les frais de personnel» (voir considérant 203 de la décision du 7 juin 2005).

([49]) Aux termes des lignes directrices de 2004, «si une aide au sauvetage est accordée à une entreprise qui a déjà reçu une aide à la restructuration, on peut considérer que les aides aux difficultés du bénéficiaire sont de caractère récurrent et que les interventions répétées de l'État donnent lieu à des distorsions de concurrence qui sont contraires à l'intérêt commun. De telles interventions répétées ne seront pas autorisées» (paragraphe 72, in fine).

([50]) Voir considérant 57 ci-dessus.

([51]) Voir note 9 de bas de page de la décision Bull (précitée).

(110) En outre, contrairement aux circonstances spécifiques de l'affaire Bull ([52]), les difficultés rencontrées par Alitalia et motivant l'octroi de la mesure en cause ne sont, comme il a été précédemment constaté, pas liées à la conjoncture actuelle défavorable au secteur du transport aérien. Ces difficultés sont en outre de même nature que celles rencontrées précédemment par la compagnie, comme le démontre la description de sa situation financière depuis 1997 (voir considérants 57 et 58 ci-dessus) et présentent, contrairement aux faits de l'affaire Bull ([53]), un caractère récurrent.

(111) Enfin, contrairement à ce que la Commission avait constaté dans la décision Bull ([54]), Alitalia a bénéficié, à la fois, d'une aide à la restructuration et d'une aide au sauvetage sous forme d'une garantie de l'État et le délai qui s'est écoulé depuis l'octroi de ces aides n'est pas près d'être atteint.

(112) Il s'ensuit que, à supposer même que les autres conditions cumulatives des lignes directrices de 2004 permettant de considérer que le prêt en cause est une aide au sauvetage soient satisfaites, quod non, celle liée au principe de non-récurrence n'est pas satisfaite en l'espèce et il ne saurait y être dérogée par l'application d'une des exceptions prévues au paragraphe 73 desdites lignes.

(113) Il résulte de tout ce qui précède que la mesure d'aide en cause n'est pas compatible avec le marché commun.

7.4. **Récupération**

(114) La Commission rappelle que, en application de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité [devenu article 88 du traité] ([55]), toute aide illégale et incompatible avec le marché commun doit être récupérée auprès de son bénéficiaire.

(115) La mesure en cause ayant été octroyée illégalement à Alitalia et étant incompatible avec le marché commun, elle doit être récupérée auprès de cette dernière ([56]).

(116) La Commission rappelle que, étant donné la situation financière gravement compromise d'Alitalia et les conditions d'octroi de la mesure en cause, un investisseur privé n'aurait pas consenti à lui octroyer un quelconque prêt et, a fortiori, un prêt dont le montant est à imputer sur ses capitaux propres. Ce faisant, étant considéré la nature de la mesure en cause et les circonstances entourant son octroi, la Commission considère que l'aide à récupérer est l'ensemble du prêt.

(117) Aux fins de cette récupération, il doit en outre être tenu compte des intérêts courant à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition de la compagnie, à savoir à compter du 22 avril 2008, et jusqu'à sa récupération effective ([57]).

7.5. **Conclusion**

(118) La Commission constate que l'Italie a illégalement mis à exécution la mesure d'aide consistant en un prêt de 300 millions EUR consenti à Alitalia pouvant être imputé sur les capitaux propres de la compagnie, en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(119) En conséquence, l'Italie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer cette aide d'État incompatible avec le marché commun. Il doit être procédé à sa récupération auprès de son bénéficiaire, à savoir Alitalia,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le prêt de 300 millions EUR consenti à Alitalia et pouvant être imputé sur ses capitaux propres, mis à exécution par l'Italie en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

1. L'Italie est tenue de se faire rembourser l'aide visée à l'article 1er par le bénéficiaire.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération effective.

([52]) Voir considérant 71 de la décision Bull (précitée).
([53]) Voir considérant 73 de la décision Bull (précitée).
([54]) Voir considérant 74 de la décision Bull (précitée).
([55]) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.
([56]) La Commission tient à indiquer que les conditions lui permettant d'adopter une décision enjoignant à l'Italie de recouvrer provisoirement la mesure en cause avant l'adoption de la présente décision n'étaient pas réunies en l'espèce, l'existence d'un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent d'Alitalia n'étant notamment pas démontré [voir article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999, précité].
([57]) Voir article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 (précité) et considérants 80, 83 et 113 ci-dessus.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) nº 794/2004 ([58]) et au règlement (CE) nº 271/2008 modifiant le règlement (CE) nº 794/2004 ([59]).

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article 1er est immédiate et effective.

2. L'Italie veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes à la Commission:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;

c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. L'Italie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1er. Il transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Il fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 12 novembre 2008.

Par la Commission

Antonio TAJANI

Vice-président

([58]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.
([59]) JO L 82 du 25.3.2008, p. 1.

ANNEXE

Liste des parties intéressées ayant soumis des observations à la Commission en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité

1) Sterling Airlines A/S

2) British Airways Plc

3) Ryanair

4) Neos SpA

5) The European Travel Agents' and tour Operators' Associations et the Guild European Business Travel Agents