

II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 6 juillet 1994

concernant une augmentation de capital, des garanties de crédit et une exonération fiscale en faveur de la compagnie aérienne TAP

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

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

(94/698/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

ayant mis en demeure, conformément à l'article précité, les parties intéressées de présenter leurs observations et vu ces observations,

considérant ce qui suit :

I

Par lettre en date du 26 janvier 1994, enregistrée par le secrétariat général de la Commission le 31 janvier 1994, le Portugal a informé la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité, de son projet d'augmenter le capital de la compagnie aérienne nationale Transportes Aéreos Portugueses SA (ci-après dénommée « TAP »). L'aide a été enregistrée le 24 février 1994 par la Commission sous la référence aide notifiée n° N 122/94. Le Portugal a joint à la notification une copie d'un programme de restructuration intitulé « Plan de restructuration stratégique, économique et financier » (ci-après dénommé « le plan »). Lors d'une réunion avec les fonctionnaires concernés de la direction générale des transports de la Commission, tenue à Bruxelles le 25 janvier 1994, les autorités portugaises et la TAP avaient annoncé l'intention d'accorder une aide à la TAP. Lors de cette réunion, les autorités portugaises ont invité la Commission à demander directement auprès de la TAP les informations nécessaires en vue d'évaluer la demande relative à ce dossier d'aide. La TAP a donné suite à cette demande en fournissant des informations complémentaires ainsi

qu'une version portugaise et anglaise d'un rapport établi par Banco Português de Investimento (BPI) et Barclays de Zoete Wedd Ltd (BZW) (ci-après dénommés « les consultants »), concernant la restructuration et les options stratégiques de la TAP.

Par lettre du 19 mai 1993 ⁽¹⁾, la Commission a invité le Portugal, conformément aux dispositions de l'article 93 paragraphe 1 du traité, à prendre les mesures qui s'imposent afin de mettre fin à l'exonération fiscale dont la TAP bénéficie. La Commission a par ailleurs précisé que si le Portugal omettait de prendre les mesures appropriées, elle pourrait engager à l'encontre de l'exonération fiscale la procédure de l'article 93 paragraphe 2. Le Portugal a informé la Commission qu'il comptait s'occuper de ce problème dans le cadre du prochain programme de restructuration. En fait, dans le plan précité, les autorités portugaises proposent de supprimer l'exonération fiscale au terme du programme de restructuration, c'est-à-dire fin 1997.

La Commission a décidé d'engager, à l'encontre des mesures d'aide précitées, la procédure de l'article 93 paragraphe 2 et a informé le Portugal de cette décision par lettre du 21 mars 1994. Cette lettre a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations dans un délai de trente jours à compter de la date de la publication ⁽²⁾. Le Portugal a répondu à la lettre de la Commission par une lettre datée du 21 avril 1994, enregistrée par la Commission le 22 avril 1994. Le Royaume-

⁽¹⁾ JO n° C 163 du 15. 6. 1993, p. 5.

⁽²⁾ JO n° C 93 du 30. 3. 1994, p. 12.

Uni, la Suède, la Finlande, le Danemark, la Norvège et un certain nombre de compagnies aériennes européennes, principalement établies au Royaume-Uni, ainsi que les syndicats de la TAP, ont présenté leurs observations dans le cadre de la procédure. Toutes ces observations ont été dûment transmises au Portugal. Le 1^{er} juin 1994, les autorités portugaises ont rencontré, à Bruxelles, les fonctionnaires compétents de la direction générale des transports, rencontre au cours de laquelle ils leur ont transmis une lettre de réponse aux observations présentées par les tiers intéressés. Des informations complémentaires ont été fournies par lettre du 20 juin 1994, enregistrée par la Commission le 21 juin 1994.

II

Le plan a été approuvé par le Portugal, actionnaire unique de la compagnie aérienne, lors de l'assemblée générale des actionnaires du 17 janvier 1994. Il vise à réhabiliter la structure économique et financière de la compagnie sur une période de quatre ans (de 1994 à fin 1997) et prévoit notamment sa recapitalisation par une augmentation de capital d'un montant de 180 milliards d'escudos (913,7 millions d'écus), à réaliser en quatre tranches. Dans le cadre de cette augmentation de capital, l'État portugais prendra à sa charge les prêts non remboursés à concurrence de :

- 50 milliards d'escudos en 1994 (255 426 530 écus),
- 50 milliards d'escudos en 1995 (255 426 530 écus),
- 40 milliards d'escudos en 1996 (204 341 122 écus),
- 40 milliards d'escudos en 1997 (204 341 122 écus).

L'octroi de l'aide par le Portugal à la TAP est subordonné aux conditions suivantes :

- a) approbation de l'augmentation de capital par la Commission ;
- b) mise en œuvre des mesures prévues dans le plan afin de réaliser les résultats d'exploitation prévisionnels ;
- c) contrôle rigoureux des coûts ;
- d) suppression, au terme de la période d'application du plan, du régime d'exonération fiscale dont la TAP bénéficie actuellement.

En outre, le Portugal garantira, pendant toute la durée du plan de restructuration, les opérations de crédit de la compagnie aérienne à concurrence des montants maximaux suivants :

- 162 milliards d'escudos jusque fin 1994 (827 581 970 écus),
- 169 milliards d'escudos jusque fin 1995 (863 341 690 écus),
- 129 milliards d'escudos jusque fin 1996 (659 000 460 écus),
- 70 milliards d'escudos jusque fin 1997 (357 597 150 écus).

Selon les autorités portugaises, l'octroi de ces garanties de crédit est nécessaire en raison de la situation financière

très précaire dans laquelle se trouve la compagnie. L'augmentation de capital sera étalée sur une période de quatre ans à l'issue de laquelle la TAP retrouvera une situation financière crédible pour les institutions bancaires.

Selon la TAP, le montant total des exonérations fiscales (constituées principalement de la taxe sur les revenus et des droits de timbre) s'élèvera, au cours de la période 1994-1997, à environ 8 milliards d'escudos (40 868 245 écus).

III

Depuis sa nationalisation en 1975, la TAP est détenue à part entière par l'État portugais. Bien que, avec ses 38 appareils (flotte *charter* comprise), ses 9 691 salariés (fin 1993) et un chiffre d'affaires qui, en 1993, s'est établi à 162 milliards 232 millions d'escudos (808 330 écus), la TAP soit la plus importante compagnie aérienne portugaise, elle demeure l'une des plus petites compagnies « nationales » de la Communauté.

Les principales activités de la TAP sont le transport aérien, l'assistance en escale et la maintenance. Le transport aérien constitue l'activité de loin la plus importante de la compagnie puisqu'en 1992 le chiffre d'affaires réalisé par cette activité a représenté 86 % des recettes d'exploitation totales.

C'est en 1993 que la TAP a commencé à se recentrer sur ses trois activités principales, cédant ou fermant purement et simplement les sociétés associées non rentables (la compagnie aérienne « Air Atlantis » a cessé toute activité en mai 1993 et est en voie de liquidation, la compagnie aérienne « Euroair » a été mise en faillite fin 1993, le voyageur « RN TOURS » a été vendu fin janvier 1994). Actuellement, la participation la plus importante de la TAP est la part détenue dans la société de commissariat « Cateringpor », dont 49 % du capital (précédemment détenu à 100 % par la TAP) a été cédé en novembre 1993.

Au sein de la Communauté, le marché intérieur desservi par la TAP est un marché périphérique et relativement modeste. Le Portugal est surtout une destination touristique, se caractérisant par un trafic peu rémunérateur, sur lequel la TAP doit de surcroît faire face à la concurrence des compagnies *charter* ainsi que d'autres compagnies régulières. En dépit de sa taille plutôt modeste, la TAP exploite un réseau très hétérogène. Son marché le plus important est l'Europe, puisqu'elle y concentre plus de 80 % de ses activités. Le marché intérieur comprend essentiellement les liaisons avec les régions autonomes atlantiques des Açores et de Madère, pour lesquelles le Portugal impose des obligations de service public. La TAP exploite également un certain nombre de liaisons sur le marché nord-atlantique, généralement déficitaires, et quelques liaisons avec l'Amérique centrale et du Sud. Les destinations africaines — principalement les liaisons avec les anciennes colonies portugaises — constituent un secteur non négligeable du réseau de la TAP. En revanche, elle n'exploite aucune liaison sur l'Extrême-Orient.

Pour desservir un réseau aussi varié, la TAP dispose d'une flotte hétérogène ; fin 1993, sa flotte, forte de 38 unités, se composait de cinq types d'appareils différents (10 B-737-200, 10 B-737-300, 6 Airbus-320, 5 Airbus 310-300 et 7 L-1011-500) ; l'âge moyen de la flotte, louée dans sa totalité, est d'environ 6,8 ans. L'hétérogénéité d'une flotte aussi petite est une source d'inefficacité parce qu'elle crée des problèmes au niveau de la flexibilité des équipages, de la formation et des investissements requis par les pièces de rechange et les équipements spécialisés.

La TAP est confrontée à trois grands problèmes. Premièrement, son réseau est encore fortement dépendant des marchés traditionnels, que ce soit au Portugal ou dans les pays d'outre-mer. Or, comme on aura pu le lire précédemment, le marché intérieur se caractérise par un trafic peu rémunérateur ; quant aux liaisons avec les anciennes colonies portugaises, celles-ci sont, vu l'instabilité politique qui y règne, des marchés généralement très risqués qui sont devenus, en tout état de cause, beaucoup moins lucratifs qu'auparavant. En d'autres termes, la structure du réseau a insuffisamment été adaptée à l'évolution du marché. Deuxièmement — et on l'a également déjà souligné — la compagnie dispose d'une flotte assez hétérogène, source d'inefficacité. Enfin, il y a le problème de la faible productivité de la compagnie. Les autorités portugaises reconnaissent volontiers que, quel que soit l'angle sous lequel on analyse les ratios de productivité actuels de la TAP, ceux-ci sont systématiquement inférieurs à ceux de ses principaux concurrents européens, ce qui constitue un handicap compétitif évident.

Les ratios de productivité de la TAP figurent parmi les plus faibles de l'Espace économique européen (EEE), même si l'on tient compte du facteur de la longueur moyenne des parcours effectués, ce facteur ayant une influence directe sur les ratios de productivité des compagnies aériennes.

Ces mauvaises performances sur le plan de la productivité semblent devoir être attribuées à un fort déséquilibre entre les coûts, qui sont élevés, et les recettes trop faibles pour les compenser. Ce déséquilibre paraît avoir été engendré par plusieurs facteurs : sureffectifs, organisation déficiente et exploitation d'une flotte trop hétérogène.

La politique tarifaire de la TAP n'a jamais témoigné d'une grande rigueur commerciale. La compagnie aérienne a davantage misé sur des taux de remplissage élevés que sur des tarifs privilégiant la rentabilité. Il était plus important de remplir l'avion (quitte à écouler les billets auprès de groupeurs à des prix sacrifiés) que d'optimiser le résultat d'exploitation.

Les activités de l'assistance en escale, qui emploient quelque 2 100 salariés, bénéficient toujours d'un monopole en ce qui concerne les activités pour compte de tiers, sauf à Madère. Dans la majorité des aéroports portugais,

les compagnies non portugaises ne peuvent assurer que leurs propres services d'escale (services de piste, passagers).

Les activités de maintenance, qui occupent quelque 2 000 salariés, sont utilisées pour moitié environ par la compagnie elle-même. Le secteur a souffert ces dernières années du marasme général dans lequel se débat l'industrie aéronautique. Là encore, il semble exister une marge de manœuvre réelle pour réaliser des gains d'efficacité et recentrer les activités conformément au plan d'entreprise global.

La TAP se trouve confrontée à une grave crise financière. À la fin de 1992, le total de l'actif de la compagnie aérienne s'élevait à 130,7 millions d'escudos, le passif s'élevant quant à lui à 147,3 millions d'escudos. La situation nette de la compagnie est négative depuis 1980 (perte de 16 493 000 escudos pour l'exercice 1992) et s'est encore détériorée en 1993 ; la situation nette de la compagnie s'élevait, à la fin de cet exercice, à moins 53 044 000 escudos. Le rapport capital social et dettes à long terme/actifs immobilisés, qui dans une situation financière équilibrée doit être supérieur à 1, s'établissait à 0,65, ce qui souligne l'extrême faiblesse de la structure financière de la TAP ; les investissements en actifs immobilisés, qui ne sont pas facilement réalisables, sont financés par des emprunts à court terme.

En raison de sa situation nette négative, le ratio endettement-fonds propres de la TAP est beaucoup plus mauvais que celui de ses concurrents européens.

La faiblesse de la structure financière résulte principalement de l'accumulation de lourdes pertes, qui ont grignoté le capital de la compagnie. Il convient de souligner que, depuis sa nationalisation en 1975, la TAP a constamment enregistré des pertes et des résultats d'exploitation négatifs. La TAP enregistre des pertes sur la plus grande partie de son réseau. En 1992, seules onze de ses liaisons se sont avérées rentables, alors que sur trente d'entre elles, la TAP a enregistré des pertes dépassant 50 % des recettes. Les ennuis financiers de la TAP ont commencé en 1974, année au cours de laquelle la compagnie perdit le monopole sur les liaisons avec les anciennes colonies portugaises en Afrique, qui se caractérisaient par une forte densité de trafic, des coefficients de remplissage et des profits élevés.

En ce qui concerne la rentabilité, la TAP est logée à plus mauvaise enseigne que la majorité de ses concurrents européens.

La seule voie de salut est l'adoption d'un plan de restructuration rigoureux destiné à restaurer la viabilité économique de la compagnie et de ramener ses ratios financiers dans des limites plus prudentes. Les autorités portugaises sont parfaitement conscientes du fait que la situation actuelle ne peut être maintenue indéfiniment parce qu'elle conduirait tout droit au naufrage de la compagnie même en consentant un gros effort de capitalisation, aussi longtemps que cet effort n'est pas assorti de mesures drastiques de restructuration et de redimensionnement.

IV

Le nouveau conseil d'administration de la TAP, mis en place fin 1992, a déjà pris plusieurs mesures afin d'amorcer le redressement de la compagnie aérienne.

Il s'agit en particulier des mesures suivantes :

- reconfiguration de l'organisation : les départements de l'assistance en escale, de la maintenance et de l'ingénierie ont récemment été transformés et sont désormais gérés comme des centres de profit autonomes. Les activités de certains services et départements d'importance secondaire ont été intégrées dans un secrétariat général. Il devrait en résulter des économies d'échelle ainsi que des économies lors de l'achat de biens et de services. Les services administratifs de certains bureaux d'outre-mer ont été transférés au siège central,
- personnel : le gouvernement portugais a fait parvenir, en mars 1993, une circulaire concernant un nouveau règlement de travail (mesure prévue par la législation portugaise), fixant les conditions de travail et les relations entre la TAP et son personnel à partir du 1^{er} avril 1993. L'application de ce nouveau règlement devrait, selon les estimations, permettre de réduire les coûts salariaux de près de 3 milliards d'escudos par an. De plus, les salaires ont été gelés en 1993 et en 1994 et 1 200 postes de travail ont été supprimés en 1993 (ce qui a permis de réduire les coûts d'environ 4 milliards d'escudos en 1993),
- flotte d'exploitation : la TAP est parvenue à renégocier les clauses de certains contrats de location d'aéronefs ; à la suite de la liquidation de sa filiale Air Atlantis, la TAP fut contrainte de reprendre quatre appareils en *leasing* (dont deux étaient loués à Air Atlantis avec la garantie de la TAP et deux autres étaient loués directement à la TAP, qui les sous-louait à sa filiale). Cette extension de la flotte a été compensée par la cession de deux B-737-200 et la résiliation du contrat de location de deux B-737-300,
- sociétés associées : comme précisé précédemment, la TAP reconsidère sa politique de participation en se défaisant des sociétés non rentables.

Le plan de restructuration, qui a été soumis pour examen à la Commission, constitue un prolongement des mesures déjà prises en 1993. Le gouvernement portugais a informé la Commission que le plan de restructuration a été établi sur la base d'un rapport d'expertise, établi par les consultants et transmis à la Commission (*cf.* chapitre I ci-dessus).

Ce rapport analyse huit scénarios stratégiques élaborés par le conseil d'administration et le gouvernement. Ceux-ci envisagent un certain nombre d'options qui vont de la continuité — conduisant irrémédiablement à la déconfiture de la compagnie — à une stratégie de repli prévoyant une réduction draconienne des effectifs (plus de 5 000 salariés) et une réduction de la flotte de seize unités sur la période 1994/1997. Les marchés géographiques desservis par la TAP varieront en fonction des options retenues.

Le rapport comporte notamment une analyse financière de chacun des scénarios envisagés et une estimation de l'ampleur de la recapitalisation requise pour chaque scénario. Le gouvernement portugais a fondé son plan sur le scénario n° 2, présenté par les consultants comme la meilleure option possible. Ce scénario vise à redresser la situation économique et financière de la compagnie aérienne dans un délai de quatre ans (1994-1997). En ce qui concerne la productivité, le plan se fixe comme objectif un ratio de 242 000 tonnes/kilomètre offerts (TKO)/salarié (ensemble du personnel) ou de 366 000 TKO/salarié (à l'exclusion du personnel des divisions « maintenance » et « assistance en escale »). En ce qui concerne le personnel conjoint technique, le plan vise à porter à 780 (haut de la fourchette) par an le nombre d'heures de vol génératrices de recettes. Pour le personnel navigant commercial, l'objectif est fixé à 13 450 sièges/kilomètre offerts (SKO)/salarié.

Selon le plan, ces objectifs devraient être atteints par :

- a) la réorganisation de la compagnie aérienne et la mise en place d'une structure décentralisée visant à réduire la bureaucratie et à améliorer la capacité de réaction de la compagnie. Cet objectif devrait être atteint en :
 - recentrant la TAP sur son métier de base, qui est le transport aérien,
 - gérant les autres activités (initialement les secteurs de la maintenance et de l'assistance en escale) comme des centres de profit autonomes,
 - mettant en œuvre une gestion intégrée de toutes les sociétés détenues par la TAP ;
- b) une réduction des effectifs par l'application de systèmes de retraite anticipée et de préretraite ou la cessation de contrats de travail par consentement mutuel. Aux termes du plan, la TAP ne devrait plus employer que 7 110 salariés en 1997 contre 9 691 en 1993 (soit 2 581 personnes en moins) ;
- c) l'application d'une politique d'austérité visant à réduire toutes les dépenses inutiles. Ainsi :
 - les règlements de travail devraient être modifiés pour assurer davantage de flexibilité,

— les investissements se limiteront aux principaux secteurs d'exploitation et ne seront réalisés que s'ils ont un impact direct sur les résultats. Selon le plan, la TAP devrait fermer ses succursales en Amérique du Nord, à la seule exception de la succursale new-yorkaise, ce qui entraînera la suppression de quatre-vingt-dix emplois et permettra une réduction des coûts de plus de 340 millions d'escudos par an. La TAP envisage de poursuivre le programme d'investissement dans les anciennes colonies portugaises d'Afrique (Mozambique, São Tomé et Guinée-Bissau notamment), pays dans lesquels elle dispose de fonds « gelés » non négligeables, qui risquent de ne pouvoir trouver une autre affectation. En ce qui concerne le territoire de Macao, la TAP envisage de prendre une participation de 25 % dans le capital de la compagnie aérienne locale Air Macao, qui devrait commencer à voler en 1996 ;

d) l'adaptation de l'activité commerciale aux nouvelles conditions du marché afin d'offrir un produit plus compétitif. Dans le cadre de la rationalisation de son réseau, la TAP abandonnera un certain nombre de liaisons et focalisera son activité sur certaines autres. En Europe, la TAP éliminera les liaisons chroniquement déficitaires, qui pourraient être exploitées soit sur une base exclusivement saisonnière soit par des compagnies non régulières. Sur le marché nord-atlantique, traditionnellement déficitaire pour la TAP, la compagnie aérienne supprimera toutes les liaisons, sauf celles avec New York ; la TAP envisage de conclure un accord d'association avec une compagnie américaine, qui pourrait poursuivre l'exploitation des liaisons abandonnées par la TAP. Sur les marchés d'Amérique centrale et de l'Atlantique Sud, ainsi que sur l'Afrique, la TAP maintiendra généralement en l'état son réseau actuel. En ce qui concerne l'Extrême-Orient, la TAP souhaiterait établir une liaison avec le territoire de Macao.

Le scénario retenu prévoit que la TAP ramènera sa flotte de trente-huit appareils en 1993 à trente-deux en 1997 ;

e) l'exploitation optimale de la capacité de vente de la TAP par le déploiement progressif d'un certain nombre de nouveaux systèmes informatiques qui, grâce à l'amélioration de l'organisation interne de la compagnie, devraient contribuer à une optimisation des recettes et à une réduction des coûts. Ainsi la TAP :

- a développé un système de gestion de la trésorerie en vue de décentraliser la gestion de son département bancaire. Lorsque ce système sera pleinement opérationnel, il devrait contribuer à une réduction des charges financières et à une optimisation de la gestion des comptes,
- souhaite intégralement appliquer un système de gestion de la rentabilité, acquis fin 1990, afin d'optimiser les recettes,

— compte mettre en œuvre intégralement son système informatisé de réservation et, si possible, en améliorer les performances dans le domaine de la gestion des ventes et de l'analyse des marchés ;

- f) l'introduction d'un système cohérent de comptabilité analytique ;
- g) la réorganisation du système de comptabilité appliquée aux recettes « trafic aérien », qui assurera un meilleur contrôle quotidien des recettes.

En ce qui concerne la recapitalisation, les consultants soulignent que l'un des objectifs prioritaires du plan de redressement doit être de doter la TAP d'une assise financière suffisante « pour pouvoir assurer le service de la dette actuelle et future tout en préservant un volant de sécurité ; et de lui permettre d'emprunter sur une base autonome, c'est-à-dire sans aide de l'État portugais ». Les consultants, tablant sur une évolution des salaires parallèle au taux d'inflation portugais (estimé à 5 %), considèrent qu'une injection de capital d'au moins 180 milliards d'escudos, projetée pour juin 1994, plus une somme de 15,7 milliards d'escudos, destinée à alimenter le fonds de retraite (par répartition), seraient nécessaires.

Dans leurs conclusions, les consultants soulignent que les mesures envisagées dans chaque scénario, même si elles s'avèrent pleinement efficaces, ne seront pas suffisantes pour atteindre les niveaux d'efficacité nécessaires à la survie. Selon eux, la TAP n'a pas la taille critique nécessaire pour pouvoir survivre dans le nouvel environnement concurrentiel créé par le marché commun des transports aériens. C'est pourquoi, la TAP sera sans doute contrainte, à long terme, de rechercher une ou plusieurs alliances stratégiques avec un partenaire industriel étranger. Toutefois, ce type d'alliance ne paraît envisageable que si la TAP parvient à redresser la situation à la suite des mesures de restructuration envisagées. À cet égard, on remarquera que le plan de restructuration n'exclut pas la possibilité pour la TAP de s'engager dans des opérations conjointes ou d'autres types d'accords d'association avec d'autres transporteurs internationaux et que des contacts ont déjà été établis afin d'identifier le partenaire européen ou américain le plus adéquat.

Comme précisé précédemment, le plan prévoit que, en raison de difficultés budgétaires, l'augmentation de capital d'un montant de 180 milliards d'escudos sera réalisée en quatre tranches et que l'État portugais garantira les emprunts contractés par la compagnie aérienne à concurrence des montants précités. Au terme de l'opération de recapitalisation, le plan prévoit que la TAP atteindra, en 1997, un ratio d'autonomie financière (situation nette/total des actifs) d'environ 28 %. La situation nette et les résultats d'exploitation redeviendront positifs dès 1996 et la compagnie aérienne réalisera un premier bénéfice en 1997.

V

La Commission a décidé d'engager la procédure visée à l'article 93 paragraphe 2 car elle avait des doutes et souhaitait obtenir des précisions sur les points suivants :

- 1) Le plan est-il suffisant pour permettre à la TAP de surmonter ses problèmes et de devenir, au terme de la période de restructuration, un transporteur aérien efficient ? Les objectifs du plan en termes de productivité et d'efficience, d'ores et déjà atteints par certains des concurrents de la TAP, paraissaient insuffisants pour restaurer la viabilité de l'entreprise.
- 2) La recapitalisation prévue par le plan est-elle suffisante pour ramener les ratios financiers de la compagnie dans des limites plus prudentes ?
- 3) Certains changements (une réduction plus progressive du personnel et une augmentation de capital en quatre tranches plutôt qu'en une seule fois) apportés au scénario présenté par les consultants ne compromettent-ils pas les objectifs du plan ?
- 4) La sous-compensation éventuelle du déficit lié aux obligations de service public sur les liaisons en direction des îles atlantiques des Açores et de Madère n'entraîne-t-elle pas des pertes substantielles de nature à compromettre le succès du plan ?
- 5) L'aide n'affecte-t-elle pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ?

VI

Les tiers intéressés qui ont fait connaître leurs observations sur l'affaire ont surtout exprimé des doutes en ce qui concerne la suffisance des mesures de restructuration prévues par le plan, de même que des préoccupations en ce qui concerne la possibilité que l'aide soit utilisée par la TAP à des fins anticoncurrentielles. En particulier, grâce à l'aide, la TAP pourrait pratiquer le dumping des tarifs et accroître la capacité sur les liaisons européennes au détriment de ses concurrents. En outre, les autorités portugaises devraient encourager la concurrence en ouvrant l'accès aux tiers des services d'escale dans les aéroports portugais.

Les observations présentées par le Portugal, qui comportent des informations utiles sur le développement du plan, de même que les réponses aux différents points soulevés lors de l'ouverture de la procédure peuvent se résumer de la manière suivante :

- 1) En ce qui concerne les objectifs de productivité, l'objectif de 242 000 TKO/employés qui devrait être atteint au cours de la dernière année du plan représente une croissance d'environ 50 % pour les quatre

années du plan. Toutefois, si l'on exclut du nombre total des effectifs les travailleurs (34 % de la main-d'œuvre totale) qui, en 1997, seront exclusivement affectés à des travaux de maintenance et à des services d'escale pour des tiers, cette valeur atteindrait 366 000.

- 2) En ce qui concerne la suffisance de la recapitalisation, ainsi que les modalités de cette dernière, certaines hypothèses du plan et de l'étude des consultants seraient différentes. Le plan se fonde sur des données plus récentes et plus exactes. En particulier, en recommandant une injection ponctuelle de capitaux de 180 milliards d'escudos, les consultants ont envisagé un scénario basé sur une hausse moyenne des salaires de 5 % par an. En revanche, le plan se fonde sur l'hypothèse d'un gel des salaires en 1993 et 1994 et d'une augmentation annuelle moyenne de 3 % pour les années 1995 à 1997. Les économies escomptées de ces mesures s'élèvent à 13 milliards d'escudos aux prix de 1994. En outre, des économies supplémentaires sont escomptées grâce au régime de préretraite de la TAP. Selon les consultants, le coût résultant de la réduction, par consentement mutuel, des effectifs de la TAP de 2 581 travailleurs (2 000 en 1994 et 581 au cours des trois années suivantes) s'élève à 28,9 milliards d'escudos. En raison du régime de préretraite, le coût effectif escompté par la TAP n'est que de 21 milliards d'escudos, soit 7,9 milliards de moins que la prévision des consultants. En appliquant un taux d'actualisation de 10 % ⁽¹⁾, la valeur actualisée nette des 180 milliards d'escudos à injecter en quatre tranches, conformément aux prévisions du plan, s'élève à 159 milliards d'escudos aux prix de juin 1994. En ajoutant à ce montant les différences de 13 milliards d'escudos et 7,9 milliards d'escudos résultant du gel des salaires et de l'utilisation du régime de préretraite, on obtient au total une valeur de 179,9 milliards d'escudos, ce qui est très proche de la valeur prévue par les consultants. Cela démontre que l'apport des capitaux en une seule fois et le versement de l'aide en quatre tranches constituent des solutions équivalentes.

En ce qui concerne le calendrier de l'apport de capitaux, il importe de concilier les besoins de la compagnie avec la capacité financière du propriétaire, ce qui signifie que la recapitalisation ne pourrait s'effectuer en une seule fois, mais uniquement en quatre tranches et avec cession des dettes. Le gouvernement portugais estime que le niveau de capitalisation qui serait atteint est suffisant pour soutenir les changements structurels et donnerait à la compagnie la possibilité de parvenir progressivement à l'équilibre et à l'autonomie. Cette

⁽¹⁾ Ce taux de 10 % représente le coût d'emprunt marginal de la TAP. Les autorités portugaises ont informé la Commission que, à l'occasion des dernières transactions financières ayant mis la TAP en présence des institutions bancaires portugaises, la compagnie portugaise avait réussi à obtenir un taux d'intérêt d'environ 9,8 %.

conviction se fonde sur l'évolution prévue du résultat d'exploitation, indicateur qui reflète la performance réelle de la compagnie. Le résultat d'exploitation, qui est à présent négatif, s'améliore petit à petit au cours de la période de restructuration et redevient positif en 1996 (5,5 milliards d'escudos), pour tripler au cours de l'année suivante. Les considérations qui précèdent tendent à démontrer que les différences dans l'application du plan par comparaison avec le scénario imaginé par les consultants n'affecteraient pas la réalisation des objectifs finaux définis dans l'étude des consultants.

- 3) En ce qui concerne les éventuels effets préjudiciables de l'aide pour les échanges et la concurrence, la TAP ne serait pas en mesure d'utiliser l'aide dans le cadre d'une stratégie d'expansion reposant sur l'accroissement de la capacité ou le dumping des tarifs. La TAP n'accroîtra pas sa part de marché dans les secteurs où elle opère actuellement et sa flotte sera même réduite de trente-huit aéronefs en 1993 à trente-deux à 1997. L'acquisition de quatre aéronefs Airbus de type AB 340 n'aura aucun impact sur l'offre de la compagnie sur le marché européen dans la mesure où ces aéronefs seront exploités uniquement en long-courriers. Sur le marché européen, l'offre (mesurée en sièges) sera réduite de 3 499 sièges en 1993 à 3 168 sièges en 1997. Cette réduction représente une contraction de l'offre de 9,5 % sur le marché européen au moment même où ce marché devrait enregistrer une croissance de 6,6 % par an. En outre, la TAP a l'intention de renoncer à certaines liaisons, y compris celles qui étaient exploitées par « Air Atlantis ». Au cours de la période de restructuration, la TAP n'envisage pas d'ouvrir de nouvelles liaisons européennes, son seul objectif étant de rationaliser son réseau.

En réponse aux concurrents du Royaume-Uni, le Portugal maintient que la part de marché de la TAP entre le Portugal et le Royaume-Uni est relativement faible (en 1993, la TAP n'a transporté que 17,4 % du nombre total de passagers entre le Portugal et le Royaume-Uni et n'a pris à son compte que 2,6 % du trafic non régulier). La TAP n'exerce aucun effet d'entraînement en matière de prix sur les liaisons entre le Portugal et le Royaume-Uni, mais elle s'est alignée sur certains tarifs appliqués par des compagnies du Royaume-Uni.

D'une manière générale, la part de la TAP dans le volume total des passagers transportés par des compagnies membres de l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA) est d'environ 3 %. Avec une part de marché aussi faible et compte tenu que la TAP a envisagé de mettre fin à l'exploitation de plusieurs liaisons européennes, qu'elle a prévu un accroissement de capacité inférieur à l'accroissement moyen prévu par l'International Air Transport Association (IATA) pour la période de restructuration et qu'elle n'envisage pas d'ouvrir de nouvelles liaisons

sur le marché européen, il est pratiquement impossible de prétendre que le redressement de la TAP va affecter la position de ses concurrents européens.

Les autorités portugaises ont également présenté les précisions suivantes en ce qui concerne les activités d'escale et l'attribution des créneaux :

- la TAP ne dispose pas d'un monopole pour les services d'escale dans les aéroports portugais où chaque compagnie est autorisée à assurer ses propres services,
 - les autorités portugaises n'ont jamais reçu de plainte concernant l'attribution des créneaux. Au Portugal, les aéroports ne sont pas coordonnés. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) et non la TAP est chargée de superviser la coordination des horaires et la capacité des aéroports.
- 4) S'agissant des obligations de service public sur les liaisons à destination des régions autonomes des Açores et de Madère, ces obligations ne pourraient pas compromettre le redressement futur dans la mesure où l'État s'est engagé à verser une compensation à la TAP. Toutefois, le Portugal accepte de recourir à une procédure d'appel d'offres, conformément aux critères fixés par l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil⁽¹⁾, relatif à l'accès au marché, pour le choix de la compagnie qui, à compter de janvier 1996, effectuera des services de transport entre le continent et les Açores et Madère. Il convient d'observer que, bien que les Açores soient exclues du champ d'application du règlement susmentionné, le Portugal entend soumettre les obligations de service public correspondantes au même régime d'appel d'offres que celui indiqué ci-dessus. À cette fin, le Portugal informera la Commission, au cours du premier semestre de 1995, de la teneur de ces obligations de service public aux fins de publication dans le *Journal officiel des Communautés européennes*. En outre, le Portugal autorisera tous les types de vols non réguliers sur les liaisons entre les pays tiers et les Açores bien que ces îles soient exclues du règlement précité. À ce sujet, les autorités portugaises ont confirmé que la libéralisation des transports aériens non réguliers entre tous les aéroports de la Communauté et les Açores concerne tous les services non couverts par la définition du service régulier dans le règlement (CEE) n° 2408/92, y compris l'offre exclusive de sièges et les voyages simples (aller ou retour) dans le cadre de services d'affrètement. Les vols non réguliers entre le continent portugais et Madère et les Açores sont autorisés dans la mesure où ils ne sont pas contraires à la concession exclusive de vols réguliers qui reste valide conformément à l'article 5 du règlement précité.

(¹) JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 8.

- 5) Le Portugal s'est engagé à ne pas autoriser l'acquisition totale ou partielle de compagnies de l'EEE au cours de la période de restructuration. Cet engagement ne préjuge pas du fait que la compagnie continuera à s'efforcer de s'associer ou de coopérer avec un ou plusieurs partenaires (compagnies aériennes) afin de compléter son réseau.
- 6) En ce qui concerne l'inefficacité de la flotte mixte de la TAP, elle sera atténuée à moyen terme. La flotte consistera essentiellement en Boeing pour l'exploitation des liaisons moyen-courriers et Airbus pour les liaisons long-courriers, ce qui est le cas de la plupart des compagnies européennes.
- 7) Le Portugal engagera en 1997 les procédures devant aboutir à la privatisation partielle de la TAP, selon un modèle restant à définir.

VII

L'article 92 paragraphe 1 du traité et l'article 61 paragraphe 1 de l'accord instituant l'Espace économique européen (ci-après dénommé « l'Accord ») disposent que 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'États sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Les traités et l'Accord établissent le principe de la neutralité au regard des régimes de propriété existant dans les États membres et le principe de l'égalité entre les entreprises publiques et privées (article 222 du traité et 125 de l'Accord). En conséquence de ces principes, l'action de la Commission ne peut léser ou avantager des entités publiques qui injectent des capitaux dans des entreprises. Toutefois, la Commission doit procéder à une enquête sur toute intervention financière dans des sociétés réalisée à l'aide de ressources publiques afin d'empêcher les États membres de perturber, par l'octroi d'aides d'État, la concurrence loyale dans le marché commun.

En l'espèce, le Portugal a l'intention d'accroître le capital de la TAP de 180 milliards d'escudos et souhaite garantir les emprunts de la TAP jusqu'à concurrence de certains montants au cours de la période de restructuration de quatre ans. Le Portugal a déjà établi une garantie d'emprunt afin de permettre à la TAP de renégocier une facilité de crédit. Par ailleurs, la TAP bénéficie d'une exonération de certaines taxes applicables au Portugal. Il importe d'examiner séparément l'augmentation de capital, les garanties, l'exonération fiscale au regard des dispositions pertinentes du traité.

A) Augmentation de capital

Afin de déterminer si les apports de capitaux financés par des ressources publiques comportent un élément d'aide d'État, la Commission fonde son évaluation sur le principe de l'investisseur en économie de marché. Conformément à ce principe, on ne se trouve pas en présence d'une aide d'État lorsque des capitaux frais sont apportés dans des circonstances qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales de l'économie de marché⁽¹⁾.

La Cour de justice a précisé que le comportement de l'investisseur privé auquel doit être comparée l'intervention de l'investisseur public 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⁽²⁾.

Le Portugal a dûment notifié à la Commission, conformément à l'article 93 du traité, le projet d'augmentation de capital en tant qu'aide en faveur de la TAP. Toutefois, dans sa notification, il maintient qu'un investisseur privé, dans des conditions d'économie de marché et dans une perspective à long terme, pourrait accepter de faire un investissement identique à celui que l'État se propose de réaliser, dans la mesure où il existe de sérieuses perspectives de rentabilité après la période d'application du programme de restructuration. La Commission ne partage pas cet avis. En l'espèce, la Commission estime qu'un investisseur privé raisonnable, tenant compte comme il se doit de la structure financière précaire de la compagnie portugaise, n'aurait pas accepté d'investir dans la TAP. Il convient de rappeler que, conformément au plan, les résultats d'exploitation deviendront positifs en 1996 et que la compagnie réalisera son premier résultat net positif en 1997 seulement. Ces perspectives de rentabilité s'ajoutant au montant considérable des dettes et pertes accumulées qui grèvent les comptes financiers de la compagnie (voir chapitre III) dissuaderaient tout investisseur privé d'investir dans la TAP, car il est impossible d'espérer un rendement normal des investissements dans un délai raisonnable. La Commission estime par conséquent que l'augmentation de capital notifiée constitue une aide.

(1) Voir la communication de la Commission, du 17 septembre 1984, concernant les participations des autorités publiques, *Bulletin CE*, 9-1984; arrêt de la Cour du 13 mars 1985, affaires jointes 296/82 et 318/82, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek BV contre Commission, Recueil 1985, p. 809, point 17 des motifs.

(2) Arrêt de la Cour du 21 mars 1991, affaire C-305/89, Italie contre Commission, Recueil 1991, p. I-1603, point 20 des motifs.

B) *Garanties*

Par une lettre du 5 avril 1989 adressée aux États membres, la Commission les a informés de son attitude vis-à-vis des garanties offertes par l'État. La Commission estime que toutes les garanties d'emprunts accordées par l'État soit directement, soit par l'intermédiaire d'institutions financières relèvent du champ d'application de l'article 92 paragraphe 1 du traité. La Commission n'acceptera les garanties que si elles sont contractuellement subordonnées à des conditions spécifiques pouvant aller jusqu'à la déclaration obligatoire de faillite des entreprises bénéficiaires ou toute procédure similaire. La Commission a informé les États membres que toute garantie accordée par l'État devait être notifiée conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité, que la garantie soit accordée en application d'un régime général de garantie existant ou en application d'une mesure spécifique. En outre, en ce qui concerne les régimes de garantie, la Commission a dit clairement qu'elle n'envisageait d'examiner que les régimes instituant des garanties et non pas chaque cas d'octroi d'une garantie en vertu d'un régime (lettre du 12 octobre 1989).

Le Portugal a notifié à la Commission son intention de garantir les emprunts de la TAP à hauteur de certains montants maximaux au cours de la période de restructuration. Ces garanties ne sont pas accordées en vertu d'un régime, mais sont des aides spécifiques qui permettraient à la TAP d'emprunter l'argent nécessaire pour poursuivre ses activités et survivre. En ce qui concerne les garanties d'État, la Commission est d'avis que l'élément d'aide qu'elles comportent équivaut normalement à la différence entre le taux que l'emprunteur paierait dans des conditions commerciales normales et celui qu'il a effectivement obtenu en raison de la garantie, nette de toute prime payée pour la garantie. Toutefois, compte tenu des difficultés financières de la compagnie, la Commission estime qu'aucune institution financière ou bancaire ne prêterait de l'argent à la TAP sans une garantie de l'État. En justifiant la nécessité des garanties, les autorités portugaises confirment que la compagnie ne pourra présenter une situation financière crédible aux yeux des institutions bancaires qu'à la fin de la période. Il résulte de ce qui précède que la TAP ne serait pas en mesure d'emprunter de l'argent si les banques ne pouvaient compter sur l'engagement du gouvernement portugais en faveur de la TAP. Par conséquent, le montant de l'aide présente dans la garantie d'État paraîtra égal au montant emprunté à l'aide de la garantie. Le gouvernement portugais a établi en 1993 cinq lettres de garantie afin de couvrir divers emprunts bancaires.

Ces lettres de garantie ont permis à la TAP d'obtenir des facilités de crédit auprès de certaines institutions de crédit portugaises et étrangères. Dans la mesure où elles fournissent aux organismes prêteurs l'assurance que le gouvernement soutient la compagnie, ces lettres de garantie confortent la position d'emprunteur de la TAP et peuvent être considérées comme des

garanties. Ce caractère n'est pas contesté par le Portugal.

C) *Exonération fiscale*

La TAP est exonérée d'impôt. Ce privilège fiscal a été établi avant l'adhésion du Portugal à la Communauté. Cette exonération constitue une aide individuelle parce qu'elle allège les charges qu'une entreprise doit normalement supporter. Grâce à cette exonération, l'entreprise est avantagée vis-à-vis de ses concurrents qui ne bénéficient pas de privilèges comparables. Le Portugal a informé la Commission qu'il ne mettra fin à cette exonération fiscale qu'à la fin de la période de restructuration. La compagnie chiffre le montant total de l'exonération à 8 milliards d'escudos pour la période 1994-1997. Elle peut donc pour cette raison être considérée comme une autre aide dans le cadre du plan de restructuration.

La TAP est une compagnie qui dessert plusieurs lignes européennes sur lesquelles la concurrence est intense depuis la libéralisation du marché des transports aériens communautaires. Étant donné que l'augmentation envisagée de capital et les garanties de crédit dont la TAP bénéficie l'avantagent directement vis-à-vis de ses concurrents qui ne bénéficient pas de facilités comparables, l'aide fausse le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun. Elle affecte en outre les échanges à l'intérieur de l'EEE parce qu'elle est accordée à une compagnie qui effectue des transports aériens, c'est-à-dire exerce une activité par nature transfrontalière.

La Commission estime en conséquence que l'augmentation de capital et les garanties de crédit qui lui ont été notifiées (y compris les garanties non notifiées accordées sous la forme de lettres de confort) ainsi que l'exonération fiscale sont des aides qui relèvent de l'article 92 paragraphe 1 du traité et de l'article 61 paragraphe 1 de l'Accord. Ces dernières garanties auraient dû être notifiées à la Commission en vertu des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité.

L'aide accordée à la TAP ne peut pas être tenue pour compatible avec le marché commun en vertu des dispositions de l'article 92 paragraphe 2 du traité et de l'article 61 paragraphe 2 de l'Accord étant donné qu'elle ne répond à aucune des conditions qui y sont définies.

L'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité et l'article 61 paragraphe 3 points a) et c) de l'Accord prévoient des dérogations pour les aides destinées à promouvoir ou faciliter le développement de certaines régions. Le Portugal allègue dans sa notification que l'aide peut être considérée comme compatible avec le marché commun en tant qu'aide régionale parce que les aides accordées au transport aérien revêtent une importance fondamentale dans le contexte du développement régional. Il affirme que la disparition de la

compagnie nationale rendrait le Portugal, région périphérique et moins favorisée de la Communauté, largement tributaire de compagnies étrangères, ce qui compromettrait gravement le renforcement de la cohésion économique et sociale. La disparition de la TAP ne ferait en outre qu'accroître le nombre de chômeurs au Portugal à un moment où la protection de l'emploi est élevée au rang d'objectif prioritaire de la Communauté elle-même. La Commission ne peut admettre les arguments avancés par le Portugal parce que l'aide accordée à la TAP ne s'inscrit pas dans le cadre d'un programme régional ouvert à toutes les entreprises qui exercent leur activité au Portugal. L'augmentation de capital et les garanties sont des mesures ponctuelles qui visent à financer les mesures de restructuration. Il en va de même de l'exonération fiscale qui ne présente aucun caractère régional.

Pour ce qui est des dérogations prévues par l'article 92 paragraphe 3 points b) et d) du traité et l'article 61 paragraphe 3 point b) de l'Accord, il est évident que les aides ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen, ni à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine. Le Portugal n'a d'ailleurs pas invoqué ces dispositions dans sa notification.

VIII

Pour ce qui est des dérogations prévues par l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité et l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'Accord pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, la Commission peut considérer certaines aides à la restructuration comme compatibles avec le marché commun si elles remplissent un certain nombre de conditions [Huitième rapport sur la politique de concurrence (1978), point 176]. Ces conditions doivent être replacées dans le contexte des deux principes énoncés dans les articles précités : l'aide doit être nécessaire au développement de l'activité du point de vue de la Communauté et ne pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun⁽¹⁾.

Ces critères ont reçu une interprétation sectorielle (propre au secteur de l'aviation) dans le memorandum n° 2 du 15 mars 1984, relatif au développement d'une politique communautaire des transports aériens [COM (84) 72 final], qui précise que la Commission peut dans certains cas

décider, conformément aux dispositions de l'article 92, qu'une aide peut être accordée à certaines compagnies qui traversent des difficultés financières sérieuses à condition que l'aide :

- a) fasse partie d'un programme approuvé par la Commission, visant à assainir la compagnie afin qu'elle puisse, dans des délais raisonnables, poursuivre ses activités sans autre aide ;
- b) n'ait pas pour effet de transférer les difficultés d'un État membre au reste de la Communauté ;
- c) soit conçue de manière à être transparente et contrôlable.

Eu égard à l'intensification de la concurrence et, plus particulièrement, à la libéralisation progressive du transport aérien après l'adoption du troisième train de mesures [règlements (CEE) n° 2407/92⁽²⁾, (CEE) n° 2408/92⁽³⁾ et (CEE) n° 2409/92⁽⁴⁾ du Conseil], la Commission doit se montrer rigoureuse dans le contrôle des aides d'État afin qu'elles ne puissent pas avoir d'effet contraire à l'intérêt commun.

Pour ce qui est de l'article 92 paragraphe 3 point c), le Portugal allègue que l'aide peut bénéficier de cette dérogation parce qu'elle est accordée dans le cadre d'un programme de redressement de la compagnie qui, au terme de sa restructuration, se trouverait être financièrement autonome et ainsi privatisable en partie. Il affirme aussi que le plan ne reporterait pas les difficultés de la TAP sur ses concurrents parce qu'il lui serait impossible de poursuivre une politique d'expansion. Par ailleurs, la compagnie devrait réduire son offre en se défaisant de certains avions et en abandonnant plusieurs routes en Europe.

Les problèmes de la TAP sont, comme le Portugal l'explique par ailleurs, imputables pour l'essentiel à des erreurs de gestion passées ainsi qu'à l'obligation faite à la compagnie d'assumer des obligations onéreuses de services publics contraires à ses intérêts commerciaux. Elle pense de même qu'un programme de restructuration bien charpenté pourrait assurer la survie de la compagnie à moyen terme et l'aider à s'adapter au nouvel environnement concurrentiel engendré par l'achèvement du processus communautaire de libéralisation.

La Commission a vérifié si les conditions fixées à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité et à l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'Accord sont remplies pour évaluer la compatibilité de l'aide avec le marché commun.

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, affaire 730/79, Philip Morris Holland BV contre Commission, Recueil 1980, p. 2671.

⁽²⁾ JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 1.

⁽³⁾ JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 8.

⁽⁴⁾ JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 15.

- 1) La Commission a analysé la situation actuelle du secteur de l'aviation civile.

Au cours du premier semestre de 1994, le secteur de l'aviation civile semble s'être dégagé de la crise économique déclenchée par la guerre du Golfe au cours de la deuxième moitié de 1990. En effet, le nombre de passagers transportés a augmenté de 14 % en 1992 et de 9 % en 1993 (chiffres AEA). La vigueur de cette croissance est confirmée par les résultats engrangés au cours des premiers mois de 1994 (janvier-mars) au cours desquels le trafic voyageurs a augmenté de 9,1, 9,9 et 14,1 % respectivement par rapport aux mois correspondants de l'année antérieure. Certaines compagnies européennes restent néanmoins déficitaires. Une des raisons principales de cet état de fait doit être recherchée dans la récession mondiale qui a amplifié les conséquences de la guerre du Golfe et a eu des répercussions énormes dans le secteur des transports aériens, un secteur particulièrement sensible aux fluctuations du niveau général d'activité économique. De nombreux passagers de la classe affaires, créneau traditionnellement très rentable, se tournent vers les tarifs moins élevés et contribuent ainsi à déprimer les résultats financiers des compagnies aériennes. Les résultats des compagnies ont aussi été affectés par la livraison des appareils commandés à la fin des années 80, sur la base de projections trop optimistes, parce qu'elle a donné naissance à des surcapacités du fait que l'augmentation importante de l'offre n'a pas été de pair avec une augmentation correspondante de la demande. Les taux de remplissage de nombreuses compagnies restent insuffisants pour être commercialement rentables et ces compagnies doivent donc, pour remplir leurs appareils, offrir des tarifs promotionnels même pendant la saison d'hiver.

Les perspectives sont néanmoins tout à fait positives pour l'aviation européenne à moyen terme (1994-1997). (Le rapport annuel de l'IATA pour 1993 chiffre à 6 % environ l'augmentation annuelle prévisible du trafic). La surcapacité semble donc être un phénomène passager qui devrait appartenir au passé dès 1995. (Cf. communication de la Commission « L'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs », document COM (94) 218 final, p. 7). L'augmentation régulière des taux de remplissage observée au cours des premiers mois de 1994 semble le confirmer.

Cela étant, la Commission estime que le marché du transport aérien européen ne souffre pas d'une crise structurelle de surcapacité et que l'état des compagnies aériennes ne requiert pas une réduction générale des capacités.

- 2) La Commission a évalué le plan sur la base des dispositions de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité et de l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'Accord.

La Commission considère, en se fondant sur les autres éléments d'analyse présentés par les autorités portu-

gaises (cf. chapitre VI) que la restructuration de la TAP contribuera au développement des transports aériens dans les régions périphériques de l'EEE.

La Commission est à ce propos pleinement consciente du rôle joué par la TAP en sa qualité de première compagnie portugaise chargée, entre autres, de desservir les lignes reliant le Portugal au reste de l'EEE et à ses anciennes colonies.

Les informations et explications fournies par les autorités portugaises au courant de la procédure engagée en vertu des dispositions de l'article 93 paragraphe 2 ont amené la Commission à conclure que le plan est suffisamment bien structuré et pourrait, s'il était correctement mis en œuvre, déboucher sur une véritable restructuration.

En ce qui concerne les objectifs de rentabilité et de productivité, la Commission estime que les 366 000 tonnes/kilomètre offertes par membre du personnel (à l'exclusion de ceux qui effectuent des travaux de maintenance pour des tiers ou sont affectés aux opérations d'assistance en escale) représentent un objectif à la fois incontournable et réaliste. Il convient de rappeler à ce propos que les départements de maintenance et d'assistance en escale de la TAP sont très importants et que la compagnie assure de nombreux services de cette nature, notamment pour des tiers. Les chiffres fournis au sujet des travaux de maintenance et des opérations d'assistance en escale effectués pour compte de tiers par d'autres compagnies européennes permettent de comparer la productivité des activités de transport aérien proprement dit (à l'exclusion donc de la maintenance et de l'assistance en escale) avec celle d'autres compagnies européennes. La TAP vise en fait à porter sa productivité au niveau de 625 000 tonnes/kilomètre offertes par membre du personnel (à l'exclusion de ceux qui effectuent des travaux de maintenance ou des opérations d'assistance en escale). L'objectif semble parfaitement raisonnable si on le compare avec le niveau moyen de productivité atteint par les grandes compagnies européennes en 1992, soit en l'occurrence 400 000 tonnes/kilomètre offertes par membre du personnel (à l'exclusion à nouveau du personnel de maintenance et d'assistance en escale). Même si l'on considère que ces compagnies amélioreront très fortement leur productivité au cours des quatre prochaines années, l'objectif que s'est fixé la TAP soutient parfaitement la comparaison avec ce que devraient faire d'autres compagnies communautaires.

La Commission admet que le plan présenté par le Portugal et le scénario examinés par les consultants se fondent sur des hypothèses qui, quoiqu'en partie différentes, ne sont pas nécessairement incompatibles. Le plan pose ainsi en hypothèse que les salaires resteront bloqués en 1993 et 1994 et qu'ils augmenteront ensuite de 3 % par an en moyenne de 1995 à 1997, alors que les consultants ont tablé sur des hausses moyennes de 5 % par an. Par ailleurs, les économies réalisées par le régime de préretraite constituent un

autre facteur important dont les consultants n'ont pas tenu compte. Ce régime ne coûtera que 21 milliards d'escudos, soit 7,9 milliards d'escudos de moins que ce que prévoient les consultants (28,9 milliards d'escudos). Le rapport établi par les consultants doit être considéré comme une étude préliminaire dont les autorités portugaises ont tenu compte pour élaborer le plan.

La compagnie améliorera nettement ses résultats d'exploitation, véritable miroir de ses conditions de fonctionnement, au cours de la période de restructuration. Les résultats d'exploitation, encore négatifs en 1993, s'améliorent progressivement pour redevenir positifs en 1996. Le fait que le résultat net ne retrouve des valeurs positives qu'en 1997 s'explique principalement par les charges financières que la TAP devra supporter au cours des trois premières années de mise en œuvre du plan. La réussite du plan permettra à la TAP d'éponger ses dettes à court terme et de porter son taux de couverture des intérêts (résultat d'exploitations sur charges financières) au niveau de 1,72 en 1997. Ce chiffre semble acceptable dans le cadre de cette restructuration qui ne s'achèvera qu'à la fin de cette année.

L'aide doit être accordée pour rééquilibrer les finances de la compagnie et la rétablir dans une situation financière crédible pour les institutions financières. Il est indéniable que la recapitalisation d'une entreprise à qui une situation nette négative enlève toute possibilité d'emprunter est un élément essentiel de tout plan de restructuration. Le gouvernement portugais estime que l'aide est proportionnelle aux besoins de restructuration et suffit pour financer le retour à la viabilité commerciale. Il déclare également qu'il sera mis fin à l'exonération fiscale à l'expiration de la période de restructuration. La Commission prend acte de cette déclaration et souligne que l'aide doit être la dernière pour toute la durée du plan⁽¹⁾. En ce qui concerne les garanties, la Commission constate qu'elles permettront à la TAP de lever une partie des capitaux nécessaires à sa restructuration et exige le respect des conditions définies dans sa lettre du 5 avril 1989.

La Commission prend acte du fait que le Portugal s'est engagé à lancer en 1997 une procédure de privatisation partielle de la TAP. Le Portugal a fourni des chiffres qui montrent que la compagnie a déjà appliqué son plan avec succès au cours des premiers mois de 1994 (les résultats d'exploitation du premier trimestre de 1994 s'élèvent à une perte de 6 milliards 944 millions d'escudos alors que le plan prévoyait 7 milliards 985 millions). Pour ce qui est de l'application du volet

social du plan, la Commission constate que la compression des effectifs et les négociations avec les syndicats progressent régulièrement.

La Commission estime dans ces conditions pouvoir émettre un avis favorable sur le plan. Elle veut toutefois avoir l'assurance que le plan sera correctement mis en œuvre de façon à atteindre les objectifs susmentionnés. Le Portugal s'est engagé à cet effet à informer la Commission des progrès du programme de restructuration de la TAP et à lui soumettre un rapport à ce sujet au moins quatre semaines avant le versement des deuxième, troisième et quatrième tranches en 1995, 1996 et 1997, afin de lui donner la possibilité de formuler les observations qu'elle jugerait nécessaire.

Le Portugal a démontré que la méthode utilisée pour calculer la compensation des déficits encourus sur les routes des îles de l'Atlantique donne des compensations égales ou légèrement inférieures à ces déficits. La méthode utilisée ne peut donc être génératrice de pertes importantes ni menacer la réussite de la restructuration.

Cela étant, la Commission considère que la restructuration de la TAP contribue au développement des transports aériens d'un point de vue européen.

- 3) La Commission a vérifié si l'aide n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

En tenant compte de la situation des transports aériens en Europe (*cf. supra*) et des caractéristiques du plan, la Commission a conclu que les répercussions dommageables de l'aide sur la position concurrentielle des concurrents de la TAP sont de loin plus spéculatives que vraisemblables. Les explications et les garanties fournies par le Portugal (*cf. chapitre VI point 3*) ont amené la Commission à exclure tout effet néfaste de l'aide sur la concurrence. Pour ce qui est de la stratégie commerciale, la Commission admet que la TAP ne vise ni à accroître sa part de marché, ni à ouvrir de nouvelles lignes européennes, son seul objectif étant de rationaliser son réseau. Elle devrait bien au contraire raboter sa part totale de marché en abandonnant un certain nombre de routes européennes et réduire fortement la capacité offerte (en termes de sièges) sur le marché européen (elle passera de 3 499 sièges en 1993 à 3 168 en 1997). Cette réduction marque un recul de 9,5 % de l'offre sur le marché européen à un moment où ce marché devrait connaître une croissance de plus de 6 %. Elle est confortée dans cette opinion par le fait que la TAP, dont la capacité disponible s'élevait à 4 688 millions de sièges/kilomètre offerts (SKO) en 1993, ne prévoit qu'une augmentation de 11,4 % de cette capacité sur le marché européen :

⁽¹⁾ Décision 94/118/CE de la Commission, *Aer Lingus*, JO n° L 54 du 25. 2. 1994, p. 30.

- 1994 : 4 877 millions SKO,
- 1995 : 4 949 millions SKO,
- 1996 : 5 085 millions SKO,
- 1997 : 5 225 millions SKO.

Cette croissance, qui reste loin en deçà de celle qui est prévue pour l'ensemble de la branche d'activité (d'après les statistiques de AEA/RD4-*County Forecasting Models* du 16 juin 1993, le trafic devrait augmenter de 6,8 % par an, soit de 30,1 % sur la totalité de la période de restructuration), sera réajustée sur une base annuelle au cas où la croissance réelle du marché de l'EEE en cause devrait s'avérer plus faible que celle qui est prévue par la TAP elle-même.

La Commission estime que les plafonds ainsi fixés par la TAP à la croissance de son offre doivent être respectés pour que l'aide ne risque pas d'hypothéquer la position de ses concurrents.

La Commission a en outre reçu du Portugal l'assurance que l'aide ne sera utilisée que pour la restructuration et qu'elle ne servira pas à acheter des participations supplémentaires dans d'autres compagnies de l'EEE.

La Commission prend à ce propos acte des garanties fournies et des engagements pris par le Portugal au sujet de l'application des règles d'accès au marché commun de l'aviation ainsi que de l'interprétation qu'il a donnée à certaines de ces dispositions. Elle estime que l'élimination des barrières qui protègent la TAP de la concurrence compense justement l'octroi de l'aide qui sert l'intérêt commun au sens des dispositions des articles 92 paragraphe 3 point c) du traité et 61 paragraphe 3 point c) de l'Accord. Le gouvernement portugais a ainsi :

- confirmé que la libéralisation des services non réguliers entre les aéroports de la Communauté et l'archipel des Açores concerne tous les services visés au règlement (CEE) n° 2408/92 et couvre donc la vente de sièges et de voyages simples (aller ou retour) dans le cadre de services d'affrètement. Ces types de services seront donc autorisés même si les Açores sont exclues à titre temporaire du champ d'application du règlement (CEE) n° 2408/92,
- réaffirmé sa volonté et sa détermination de procéder en 1995 à un appel d'offres public pour la desserte des liaisons entre le Portugal continental et les îles de Madère et des Açores conformément aux dispositions de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92. Le gouvernement portugais a en outre l'intention d'informer la Commission, au cours de la première moitié de 1995, de la teneur de ces obligations de service public de telle sorte qu'elles puissent être publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*. La Commission rappelle à ce propos que l'article 4 précité impose la publication séparée du contenu de ces obligations de service public au *Journal officiel des Communautés européennes*. Au cas où, après cette

publication, aucune compagnie européenne ne se déclare prête à remplir ces obligations de service public, le droit d'exploiter ces services sera concédé après appel d'offres, soit pour une seule liaison, soit pour un groupe de liaisons, à tout transporteur aérien communautaire autorisé à exploiter de tels services aériens.

En ce qui concerne l'assistance en escale dont la TAP détient le monopole, la Commission se borne, étant donné que ces services n'ont pas encore été libéralisés au niveau de la Communauté, à prendre acte du fait que toutes les compagnies peuvent assurer leurs propres opérations d'assistance en escale dans les aéroports portugais.

IX

Cela étant, l'aide accordée par le Portugal à la TAP sous la forme d'une augmentation de capital, de garanties d'emprunts et d'exonération fiscale pendant la période de restructuration peut bénéficier de la dérogation visée à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité et à l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'Accord à condition que certaines conditions soient remplies,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'aide accordée à la TAP pendant la période 1994-1997, sous la forme d'une augmentation de capital de 180 milliards d'escudos, répartie en quatre tranches, de garanties d'emprunts à concurrence de 169 milliards d'escudos et d'une exonération fiscale afin qu'elle puisse se restructurer conformément au plan présenté et aux engagements pris par le Portugal, en matière notamment de privatisation partielle de la compagnie, est considérée comme compatible avec le marché commun et l'accord EEE en vertu de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord sur l'Espace économique européen, aux conditions suivantes :

- a) les deuxième, troisième et quatrième tranches ne seront versées à la TAP que si elle réalise le résultat d'exploitation prévu ;
- b) l'exonération fiscale accordée à la TAP sera abolie à la fin de la période de restructuration (31 décembre 1997) et les garanties d'emprunt répondront aux conditions fixées dans la lettre que la Commission a adressée aux États membres en date du 5 avril 1989 ;
- c) la TAP ne portera pas son offre à un niveau supérieur au niveau indiqué par la Commission, au chapitre VIII point 3, et réajustable sur une base annuelle au cas où la croissance réelle du marché EEE en cause est inférieure à celle prévue par la TAP ;

- d) le Portugal présentera annuellement un rapport sur la restructuration de la TAP, quatre semaines au moins avant la date à laquelle les paiements doivent être effectués en 1995, 1996 et 1997. Au cas où la Commission chargerait un expert indépendant d'évaluer l'avancement du plan de restructuration et de vérifier si les conditions dont l'acceptation de l'aide a été assortie sont remplies, le Portugal différera la date de paiement de quatre semaines pour donner à la Commission l'occasion de formuler les observations qu'elle jugerait nécessaires ;
- e) le Portugal appliquera les dispositions de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 aux régions autonomes de Madère et des Açores, au plus tard le 1^{er} janvier 1996, et publiera les obligations de service public imposées sur ces routes, conformément au point 3 du chapitre VIII ;
- f) le Portugal respectera ses engagements selon lesquels la libéralisation des transports non réguliers entre tous les aéroports communautaires et l'archipel des Açores

- comporte tous les services visés au règlement (CEE) n° 2408/92, c'est-à-dire, entre autres, la vente des sièges et l'affrètement de vols simples (aller ou retour) ;
- g) l'aide ne sera accordée que pour la restructuration de l'entreprise et non pas pour acquérir une participation supplémentaire dans d'autres compagnies de l'EEE ;
- h) le Portugal s'abstiendra, dans le respect du droit communautaire, d'accorder d'autres aides à la TAP.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 1994.

Par la Commission

Marcelino OREJA

Membre de la Commission
