

AIDES D'ÉTAT

C 37/94 (NN 10/93)

Espagne

(95/C 313/02)

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

(Articles 92 à 94 du traité instituant la Communauté européenne)

Communication de la Commission adressée conformément à l'article 93 paragraphe 2 du traité CE aux autres États membres et autres intéressés concernant l'aide comprise dans une garantie de prêt accordée par l'Espagne (gouvernement basque) à Guascor SA

Par la lettre suivante, la Commission a informé le gouvernement espagnol de sa décision de clore la procédure engagée le 27 juillet 1994 ⁽¹⁾.

«Par lettre du 23 août 1994 [SG(94) D/12278], la Commission a fait savoir à votre gouvernement qu'elle avait ouvert la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité à l'égard d'une garantie de dix-huit mois sur des prêts, consentis aux conditions du marché, d'un montant total de 730 millions de pesetas espagnoles, garantie que le gouvernement basque avait accordée en janvier 1992 à l'entreprise Gutiérrez Asunce Corporación SA (ci-après dénommée "Guascor"). Cette garantie avait été octroyée sans contrepartie dans le cadre d'un régime d'aide basque en faveur des petites et moyennes entreprises en difficulté autorisé par la Commission en avril 1992 (NN 4/92). En décidant d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré que cette garantie pouvait constituer une aide d'État accordée illicitement, sans notification préalable, en violation des obligations incombant à l'Espagne en vertu de l'article 93 paragraphe 3 du traité, et pouvait être incompatible avec le marché commun, dans la mesure où elle pouvait représenter une aide à la restructuration, incompatible avec les conditions du régime autorisé par la Commission et avec la politique générale de celle-ci à l'égard de ce type d'aides.

La lettre de la Commission a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 338 du 2 décembre 1994 sous forme de communication aux autres États membres et autres intéressés les invitant à présenter leurs observations.

Dans le cadre de cette procédure, les autorités espagnoles lui ont adressé leurs observations par lettre du 31 octobre 1994. Elles ont apporté d'autres informations lors d'une réunion avec les services de la Commission, tenue le 12 décembre 1994, et de rencontres informelles ultérieures.

La Commission a également reçu, dans le cadre de cette même procédure, des observations émanant des autorités d'un autre État membre (l'Allemagne), ainsi que d'une organisation professionnelle française au nom d'un producteur français de moteurs à combustion interne. Les premières invoquaient la situation difficile sur le marché et estimaient que l'aide fausserait la concurrence intracommunautaire; la seconde soulignait la situation financière difficile de Guascor et se demandait si les prévisions de vente établies dans le cadre du plan de restructuration de l'entreprise pourraient être réalisées. La Commission a communiqué ces observations au gouvernement espagnol par lettre du 24 janvier 1995 et a invité ce dernier à lui faire part de ses commentaires, ce qu'il a fait par lettre du 5 avril 1995; il a fourni de manière informelle de nouveaux renseignements le 24 avril 1995.

Dans leurs commentaires, les autorités espagnoles n'ont pas contesté l'avis initial de la Commission selon lequel la garantie constituait une aide au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité; elles ne contestent pas non plus le fait que l'aide ait été accordée sans notification préalable et avant que la Commission ait approuvé le régime prévoyant ces mesures. Elles n'ont pas davantage remis en question l'appréciation de la Commission concluant à l'existence de surcapacités au niveau communautaire pour la fourniture de moteurs diesels marins et de groupes électrogènes diesels conventionnels. Elles mettent l'accent principalement sur deux autres questions, la première étant de savoir s'il convient ou non de considérer la garantie comme une aide à la restructuration, la seconde visant, dans l'affirmative, à déterminer si le plan de restructuration de Guascor prévoit ou non une réduction de capacité. Leur argumentation peut être résumée comme suit.

Selon elles, cette garantie ne constituait pas une aide à la restructuration, mais une aide au sauvetage pour les raisons suivantes:

- la notification tardive en mars 1992 portait sur une aide au sauvetage et les autorités espagnoles ont continué de qualifier cette mesure d'aide au sauvetage au cours de l'enquête préliminaire menée par la Commission avant l'ouverture de la procédure,

⁽¹⁾ JO n° C 338 du 2. 12. 1994.

- la demande formelle présentée par Guascor en novembre 1992 portait sur une aide au sauvetage,
- l'aide a été accordée pour permettre à l'entreprise de survivre le temps qu'un plan de restructuration puisse être élaboré; ce plan n'avait été ni élaboré, ni analysé, ni pris en considération lorsque l'aide a été accordée,
- les autorités espagnoles ignoraient, jusqu'à ce que ce point ait été soulevé au cours de l'examen préliminaire de la Commission, que cette dernière avait fixé comme condition générale qu'une aide au sauvetage devait être limitée à six mois; en tout état de cause, la période de remboursement de dix-huit mois était compatible avec les conditions du régime et avec la notion d'aide au sauvetage. Elle était nécessaire pour que l'entreprise dispose d'un délai suffisant à cet effet. Prétendre que l'entreprise doit rembourser les sommes reçues sans lui donner le temps de dégager les ressources nécessaires est illusoire, car impossible,
- le régime d'aide ne s'opposait pas à ce que l'on fixe comme condition de l'octroi d'une aide une augmentation de capital, jugée nécessaire pour garantir que l'entreprise fournirait un effort substantiel et qu'un plan de restructuration serait élaboré,
- il est faux de soutenir que l'aide ne saurait être considérée comme une aide au sauvetage car elle était plus importante que les pertes de l'exercice précédent et excédait le minimum nécessaire au maintien en activité de l'entreprise pendant une nouvelle période de six mois; au contraire, la situation de trésorerie de l'entreprise à trois mois accusait un déficit de 930 millions de pesetas espagnoles dont 600 millions consistaient en des arriérés de paiements et des paiements différés aux fournisseurs qui ne pouvaient être reportés davantage sans compromettre les approvisionnements en matières premières.

Les autorités espagnoles ont également fait valoir l'argument selon lequel, contrairement au sentiment de la Commission, le plan de restructuration de Guascor comporte des réductions de capacité touchant les moteurs marins diesels, ainsi que les groupes électrogènes conventionnels (fonctionnant au diesel). Il convient de tenir compte des efforts entrepris ces dernières années par l'entreprise pour réduire progressivement la fabrication de ces produits et privilégier les ventes de groupes électrogènes bicom bustibles pour lesquels l'offre communautaire est insuffisante, ainsi que pour poursuivre une stratégie s'appuyant sur le plan de restructuration. Même si le plan de restructuration prévoyait une augmentation du produit des ventes, cet accroissement du chiffre d'affaires était dû à l'inflation et à des augmentations du prix unitaire (utilisation sur le marché des moteurs marins, de moteurs plus gros et plus perfectionnés); il

était prévu que le nombre effectif d'unités vendues diminuait.

Les faits semblent être les suivants: le 19 novembre 1991, le gouvernement basque a adopté un décret (628/91) qui instituait un régime prévoyant entre autres dispositions des aides aux petites et moyennes entreprises en difficulté. Il pouvait s'agir soit d'une aide au sauvetage sous forme de garanties n'excédant pas six mois et visant à permettre à une entreprise d'obtenir un financement pour pouvoir poursuivre ses activités en attendant que soit élaboré un plan de restructuration (articles 8 à 11), soit d'une aide à la restructuration sous forme de garanties n'excédant pas sept ans et visant à permettre à l'entreprise d'obtenir un financement pour soutenir son plan de restructuration, destiné à restaurer sa viabilité dans un délai de deux ans et comportant des mesures de rationalisation et de réorganisation (notamment la suppression des capacités excédentaires et une présence réduite sur le marché (articles 12 à 16). Ces exigences sont dans l'ensemble conformes aux lignes directrices communautaires qui régissent ce type d'aides et qui ont été révisées récemment (*Journal officiel des Communautés européennes* n° C 368 du 23 décembre 1994). La demande formelle d'aide, décrite comme une demande d'aide au sauvetage, a été présentée par Guascor le 13 novembre 1991. Elle s'appuyait sur un plan d'action qui décrivait la situation de l'entreprise et contenait les prévisions financières pour l'année suivante. Ce document indiquait que le plan de restructuration, déjà en préparation, devait être finalisé au cours des premiers jours du mois de janvier 1992. (Selon les autorités espagnoles, il n'a été disponible qu'en mai 1992.) Le 14 janvier 1992, le gouvernement basque a décidé d'accorder la garantie de dix-huit mois. Cette décision ne spécifiait pas si la garantie se voulait une aide au sauvetage ou à la restructuration, mais précisait que l'aide était subordonnée à l'augmentation par Guascor de son capital social.

Il ne fait aucun doute que cette garantie constitue une aide (dont le montant pouvait correspondre à la somme des prêts en question) puisqu'elle a permis à Guascor d'obtenir, aux frais du gouvernement basque, un financement qu'elle aurait été incapable d'obtenir autrement, vu ses difficultés financières. Les produits de Guascor faisant en outre l'objet d'un commerce intracommunautaire, l'aide octroyée est susceptible d'affecter les conditions des échanges et de fausser la concurrence. Cette garantie tombe par conséquent dans le champ d'application de l'article 92 paragraphe 1 du traité, qui stipule que toute aide répondant à la définition donnée à ce paragraphe est en principe incompatible avec le marché commun. Il est clair également que cette garantie a été accordée sans notification préalable et avant que la Commission ait approuvé le régime prévoyant ces mesures.

Les autorités espagnoles reconnaissent elles-mêmes avoir accordé l'aide pour permettre à l'entreprise de survivre pendant qu'un plan de restructuration était élaboré, en

sachant qu'il était sur le point d'être finalisé. En outre, l'article 8 du décret 628/91 stipule sans la moindre ambiguïté que la durée des aides au sauvetage ne doit en aucun cas dépasser six mois, limite confirmée à l'article 9. Il est donc difficile d'accepter l'argument des autorités espagnoles selon lequel une garantie de dix-huit mois était compatible avec la notion d'aide au sauvetage définie dans le décret. Il est difficile, de même, d'accepter leur argument selon lequel des dispositions du régime relatives à l'aide au sauvetage n'interdisent pas d'exiger une augmentation de capital. On notera que les articles 8 à 11 du décret ne font pas mention d'une exigence de cette nature alors qu'elle figure expressément à l'article 14 concernant les aides à la restructuration. Il semble curieux que l'octroi de la garantie soit subordonné à une condition applicable uniquement aux aides à la restructuration.

Force est par conséquent de conclure que la garantie ne répondait pas aux conditions du décret relatif aux aides au sauvetage. Il semble également qu'elle n'ait pas répondu à celles du décret relatif aux aides à la restructuration, puisque le plan de restructuration de Guascor ne prévoyait apparemment pas de réduction de capacité (voir ci-dessous). On ne saurait par conséquent considérer que cette garantie relève d'un régime d'aide autorisé; elle doit être considérée comme une nouvelle aide *ad hoc*.

Comme cela a été souligné précédemment, cette aide tombe dans le champ d'application de l'article 92 paragraphe 1 du traité. Compte tenu de la nature et des objectifs de l'aide en cause, les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 2 ne sont pas applicables en l'espèce. L'article 92 paragraphe 3 stipule que certaines catégories d'aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. En ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point a), la province dans laquelle se situe Guascor (Guipúzcoa) n'est pas une zone pouvant bénéficier de l'aide prévue et, de toute façon, les autorités espagnoles n'ont pas cherché à faire jouer cette dérogation. La dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point b) ne saurait quant à elle s'appliquer, l'aide n'étant pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie espagnole. La seule autre dérogation figure à l'article 92 paragraphe 3 point c) (sur la base duquel a été approuvé le décret 628/91) qui prévoit que les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, sous réserve qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

La Commission estime que les aides au sauvetage et à la restructuration peuvent bénéficier d'une dérogation en vertu de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité si elles respectent les lignes directrices communautaires

précitées pour les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté.

En ce qui concerne les aides au sauvetage, ces lignes directrices réaffirment la politique suivie depuis 1979 par la Commission (voir "Huitième rapport sur la politique de concurrence" point 228) qui veut que ces aides ne soient versées que pour la période nécessaire (en règle générale ne dépassant pas six mois) à la définition des mesures de redressement nécessaires. La garantie ne remplit pas cette condition.

Pour ce qui est des aides à la restructuration, ces lignes directrices exigent normalement que lorsqu'il existe une surcapacité structurelle sur le marché en cause de la Communauté européenne, le bénéficiaire réduise sa présence sur le marché, en diminuant une partie de sa capacité de production de façon à atténuer au maximum les effets de distorsion sur la concurrence dans la Communauté, qui seraient contraires à l'intérêt commun.

Pour apprécier si le plan de restructuration de Guascor prévoyait ou non des réductions de capacité, on se heurte à la difficulté de tirer des conclusions claires des données disponibles sur les ventes. L'analyse n'a porté que sur les prévisions des ventes dans le seul cadre du plan sans prendre en considération les modifications apportées par le passé à la gamme de produits qui ne sont pas visées dans ce contexte. Les ventes de groupes électrogènes à gaz et de groupes électrogènes bicom bustibles, pour lesquels il n'existe pas de surcapacités au niveau communautaire pour ce type de produits, n'ont pas non plus été prises en considération.

En ce qui concerne les ventes sur le marché intérieur de moteurs marins diesels et de groupes électrogènes diesels, les autorités espagnoles ont fourni des données visant à prouver que, dans le cadre du plan de restructuration, l'augmentation du chiffre d'affaires était due à d'autres facteurs que le nombre d'unités vendues. Tous ces facteurs semblent concerner le marché intérieur espagnol. Toutefois, bien qu'elles fassent apparaître une diminution des ventes de moteurs marins, ces données ne cadrent pas avec les prévisions du chiffre d'affaires, même en tenant compte de l'inflation et de tous les autres facteurs invoqués, peut-être parce que le chiffre d'affaires englobait apparemment les ventes en Argentine, pays que l'entreprise considérait également comme marché "intérieur". Pour ce qui est en outre des groupes électrogènes diesels, les chiffres soumis par les autorités espagnoles indiquent un accroissement du nombre d'unités vendues, de seize en 1992 à trente en 1996 (accroissement dû, selon les autorités espagnoles, à des perspectives de ventes à un seul client espagnol). Des données et des explications similaires ont été fournies pour les ventes à l'exportation; elles indiquaient qu'une baisse du nombre de ventes de moteurs marins était prévue (à la fois sur le marché communautaire et sur d'autres marchés) et

qu'une légère augmentation du nombre de groupes électrogènes diesels était attendue du fait du développement des activités de filiales en Argentine et au Maroc.

Quoi qu'il en soit, il est évident qu'aucune de ces données ne montre que le plan prévoyait des réductions de la capacité de production, puisqu'elles ne portent que sur les ventes. On observe à ce propos que les autorités espagnoles ne se sont pas expliquées sur le fait que le plan de restructuration fait état d'investissements destinés à augmenter la capacité de production (sans autres précisions).

Sur la base des informations disponibles, l'argumentation des autorités espagnoles n'est pas convaincante. Suivant leurs conclusions, le plan de restructuration ne prévoyait pas de réduction de capacité pour une catégorie de produits au moins (groupes électrogènes diesels), voire deux (les moteurs marins diesels), alors qu'il existe pour cette deuxième catégorie des surcapacités au niveau communautaire. Une telle politique est contraire aux lignes directrices communautaires.

Eu égard aux considérations précédentes, force est de conclure que la garantie était illégale, accordée en violation de l'article 93 paragraphe 3 du traité et incompatible avec le marché commun conformément à l'article 92 paragraphe 1 du traité.

Il ressort toutefois des informations transmises par les autorités espagnoles que le plan de restructuration de Guascor n'a jamais été mis en œuvre puisque l'entreprise a connu de nouvelles difficultés financières. Le 1^{er} septembre 1993, conformément à la législation espagnole en matière d'insolvabilité, cette entreprise a suspendu tout remboursement de dettes. Le 17 novembre 1993, la garantie faisant l'objet de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité a été mobilisée et le gouvernement basque a remboursé les prêts bancaires concernés. Le 12 juillet 1994, à la demande de Guascor, le gouvernement basque a levé l'hypothèque immobilière (évaluée à 976 millions de pesetas espagnoles) constituée en sûreté (étant donné que ces biens étaient indispensables à la poursuite des activités de l'entreprise) et a saisi d'autres biens de Guascor pour garantir la dette. Les autorités espagnoles ont fourni des documents justificatifs confirmant cette opération et comprenant une estimation d'un expert indépendant fixant la valeur des terrains saisis à 790 millions de pesetas espagnoles. Cette évaluation dépassait le montant des prêts, intérêt compris, à savoir 761 millions de pesetas espagnoles (730 millions de pesetas espagnoles représentant le principal et 31 millions l'intérêt restant dû sur les prêts contractés au taux du marché, Guascor ayant déjà effectué tous les autres versements d'intérêt). L'aide a par conséquent déjà été récupérée. Dans ces conditions, la Commission a décidé que la procédure ouverte dans le cadre de l'article 93 paragraphe 2 du traité pouvait être close et que rien ne s'opposait au classement du dossier.»