

II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 21 juin 1995

concernant l'aide accordée par l'Italie à l'entreprise Enichem Agricoltura SpA

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

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

(96/115/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62 paragraphe 1 premier alinéa,

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, conformément aux dispositions des articles précités,

considérant ce qui suit :

I

Par lettre datée du 16 mars 1994, la Commission a informé le gouvernement italien de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 à l'encontre d'une aide accordée à Enichem Agricoltura SpA (ci-après dénommée Enichem Agricoltura).

L'entreprise se consacre essentiellement à la production et à la distribution d'engrais, dans le cadre du sous-groupe chimique de la *holding* d'État italienne ENI. Détenu à 100 % par ENI, par l'intermédiaire de sa filiale financière SCI, elle a bénéficié de recapitalisations d'un montant de 198 milliards de liras italiennes (LIT) en 1991, de 316 milliards de LIT en 1992 et de 756 milliards de LIT en 1993. La Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 à l'encontre de ces apports de capitaux, qui s'élèvent au total à 1 270 milliards de LIT. Cette décision a fait l'objet d'une publication par laquelle la Commission invitait les autres États

membres et les tiers intéressés à lui présenter leurs observations ⁽¹⁾.

Après une première réunion entre les représentants de la Commission et ceux de l'entreprise, le 15 avril 1994, le gouvernement italien a répondu officiellement par une lettre datée du 6 juin 1994, qui présentait un plan de restructuration détaillé pour l'ensemble du groupe. Dans cette même lettre, il informait la Commission de nouvelles mesures de recapitalisation et de financement, venant s'ajouter aux mesures faisant l'objet de la procédure précitée de l'article 93 paragraphe 2. Ces mesures consistaient en un apport de capitaux d'un montant de 648 milliards de LIT, déjà réalisé, et en une subvention de 900 milliards de LIT, destinée à couvrir le coût de la restructuration, qui devait être versée au cours de l'année 1994.

Par lettre du 19 août 1994, la Commission a informé le gouvernement italien de sa décision d'étendre la procédure de l'article 93 paragraphe 2 aux nouvelles mesures d'aide, qui représentent au total 1 548 milliards de LIT. Cette décision a fait l'objet d'une communication de la Commission en date du 31 août 1994 ⁽²⁾.

Le montant total des aides visées par l'ensemble de la procédure s'élève donc à 2 818 milliards de LIT.

Dans ces deux décisions, la Commission, compte tenu de l'importance des échanges intracommunautaires dans le secteur des produits chimiques à usage agricole (engrais)

⁽¹⁾ JO n° C 151 du 2. 6. 1994, p. 3.

⁽²⁾ JO n° C 243 du 31. 8. 1994, p. 4.

et vu la situation financière de l'entreprise et les informations en sa possession, a conclu que les mesures en question semblaient constituer des aides d'État au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité et de l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE. Les informations dont elle disposait ne lui permettaient pas de les considérer comme compatibles avec le marché commun, au sens de l'article 92 paragraphe 3, ou avec le fonctionnement de l'accord EEE. La Commission a conclu que, en toute hypothèse, cette compatibilité ne pouvait être établie que sur la base de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité.

Le gouvernement italien a répondu officiellement à l'extension de la procédure par une lettre datée du 28 septembre 1994, où il apportait des informations supplémentaires concernant le plan de restructuration et les nouvelles mesures de financement.

Dans le cadre de la procédure, la Commission a reçu des observations émanant du gouvernement allemand et d'une entreprise norvégienne. Ces observations ont été communiquées au gouvernement italien par lettres du 27 octobre et du 8 novembre 1994. Les 26 octobre 1994 et 6 février 1995, la Commission a adressé au gouvernement italien deux nouvelles demandes d'information sur la cession, à terme, de l'entreprise restructurée.

Le gouvernement italien a répondu à la Commission en lui adressant deux lettres, respectivement datées du 29 novembre 1994 et du 14 février 1995 ; il annonçait dans la première l'intention de mettre Enichem Agricoltura en liquidation, ce qui a finalement été fait le 22 décembre 1994. À cette occasion, l'entreprise a été rebaptisée « Agricoltura SpA in liquidazione ».

Toujours dans le cadre de la procédure, la Commission a eu avec les représentants de l'entreprise d'autres réunions et contacts informels qui lui ont permis de mieux appréhender la nature, l'ampleur et les effets escomptés des mesures de restructuration. De nouveaux documents lui ont aussi été fournis, de manière informelle, par l'entreprise.

Enichem Agricoltura fait partie des sociétés dont le processus de désendettement doit être contrôlé jusqu'à la fin de 1996, conformément à l'accord de juillet 1993 entre le gouvernement italien et la Commission [annexe 3 de la communication de la Commission du 29 décembre 1993 (1)]. L'accord prévoit toutefois que, en ce qui concerne les opérations susceptibles de constituer des aides d'État, le traitement cas par cas de ces mesures au

sens des règles communautaires sur les aides d'État n'est pas affecté.

II

Dans ses réponses officielles à l'ouverture et à l'extension de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité, le gouvernement italien, tout en fournissant des précisions et des informations sur le plan de restructuration d'Enichem Agricoltura, a fait savoir que, à ses yeux, ces apports de fonds en faveur de l'entreprise n'étaient motivés que par des considérations industrielles, et que le comportement de l'actionnaire ENI à cet égard devait être considéré comme analogue à celui d'un investisseur privé.

Ayant constaté la mauvaise situation et les perspectives peu favorables de l'entreprise, ENI aurait décidé d'injecter les fonds en question pour lui éviter la faillite et financer la mise en œuvre d'un programme de restructuration et de rationalisation. Le but final de cette opération est de réduire au minimum les pertes qu'ENI, en tant qu'actionnaire unique d'Enichem Agricoltura, devrait de toute façon supporter (même en l'absence des apports de fonds en cause), puisqu'elle devrait assumer la responsabilité illimitée des dettes de l'entreprise en cas de faillite, conformément à l'article 2362 du code civil italien. Le gouvernement italien fait valoir que, dans ce cas, le coût final serait beaucoup plus élevé pour ENI.

Les autorités italiennes ont également rappelé qu'un tel comportement avait été jugé admissible par la Cour de justice dans son arrêt du 21 mars 1991, dans l'affaire C-303/88 Italie/Commission (2). Dans cet arrêt, la Cour a déclaré qu'une société mère pouvait, pendant une période limitée, supporter les pertes d'une de ses filiales afin de permettre la cessation d'activité de cette dernière dans les meilleures conditions. La Cour a ajouté qu'une telle décision pouvait être motivée non seulement par la probabilité d'en tirer un profit matériel indirect, mais également par d'autres préoccupations, comme le souci de maintenir l'image de marque du groupe, ou de réorienter ses activités.

III

1. En ce qui concerne la nature des restructurations, le gouvernement italien a fourni des informations sur les mesures de restructuration prises de 1991 à 1993, ainsi qu'un plan de restructuration débutant en 1994, et qui doit être mené à bien avant 1997.

En résumé, ce plan de restructuration et de rationalisation prévoit un changement radical de la position stratégique de l'entreprise sur le marché des engrais. Il poursuit notamment les objectifs suivants :

(1) JO n° C 349 du 29. 12. 1993, p. 2.

(2) Recueil 1991, p. I-1443.

- concentration de l'activité essentiellement sur le marché national et réduction des exportations, peu rentables (en raison des coûts de transport élevés), afin de rééquilibrer l'offre par rapport à la demande,
- regroupement de la production sur les sites intégrés de Ferrare (urée et ammoniacque) et Ravenne (CAN et engrais NPK composés); ces sites sont plus compétitifs, car la région où ils se trouvent est la première d'Italie pour ce qui est de la consommation d'engrais; de plus, ils sont reliés l'un à l'autre par une conduite permettant l'acheminement d'ammoniacque;
- retrait définitif d'ENI du secteur, par l'instauration de partenariats avec d'autres opérateurs européens et/ou la vente de l'entreprise.

2. Cette restructuration est motivée par une prise de conscience de la situation difficile et des mauvaises perspectives du marché, qui ont contraint les opérateurs européens à réduire leurs capacités de production de manière drastique.

La consommation d'engrais devrait continuer à baisser sur le marché de l'Europe occidentale au cours des prochaines années, malgré la tendance plus favorable qui se dessine actuellement au niveau mondial. Les pays d'Europe orientale et les pays tiers continueront d'exercer une forte concurrence, malgré l'accroissement prévu de leur demande intérieure et de leurs coûts de production. Cette

évolution, conjuguée à d'autres facteurs, comme la révision de la politique agricole commune, la chute des cours agricoles, l'ouverture des marchés et les nouvelles règles du GATT, ainsi que les nouvelles contraintes liées à l'environnement, a obligé les producteurs d'engrais européens à entreprendre de profondes restructurations pour réduire leurs capacités excédentaires et inefficaces et rééquilibrer l'offre par rapport à la demande.

Ainsi, la restructuration d'Enichem Agricoltura s'est surtout traduite par l'abandon d'une grande partie de ses activités, tant dans les produits intermédiaires que dans les produits finals, ce qui a entraîné la fermeture de plusieurs sites de production et la vente ou la liquidation de certaines filiales et de certaines activités (Isagro, Conserv Inc., Terni Industrie Chimiche, Sariaf, etc.). Comme indiqué ci-dessus, l'entreprise restructurée s'appuie maintenant principalement sur deux unités de production intégrées, situées à Ferrare et à Ravenne, toutes deux situées dans la région d'Italie qui consomme le plus d'engrais. Ces deux unités, avec le site de Barletta et les services centraux de gestion, d'administration et de vente constituent le noyau central d'Enichem Agricoltura restructuré, qui sera mis en vente conformément au plan prévu. Cette partie de l'entreprise est désignée ci-après comme le « secteur d'activité restructuré ».

Le tableau suivant montre, pour les principaux engrais, l'évolution des capacités de production d'Enichem Agricoltura depuis 1990.

(en kilotonnes/an)

Site	Usine	Engrais/Produits intermédiaires	Capacité au 31.12.1989	Capacité au 31.12.1994	Notes
MARGHERA	Acide sulfurique	Intermédiaire	100	—	Fermée
	Ammoniacque	Intermédiaire	170	—	Fermée
	Urée	Intermédiaire	170	—	Fermée
	Acide nitrique	Intermédiaire	330	—	Fermée
	Nitrate d'ammoniacque	Final	460	—	Fermée
	NPK	Final	600	—	Fermée
	SSP	Final	300	—	Transférée à Enichem SpA
RAVENNE	Ammoniacque	Intermédiaire	240	—	Fermée
	Acide nitrique	Intermédiaire	400	400	Destinée à la vente
	Nitrate d'ammoniacque	Final	480	500	Destinée à la vente
	NPK	Final	400	400	Destinée à la vente
FERRARE	Ammoniacque	Intermédiaire	500	500	Destinée à la vente
	Urée	Final	550	500	Destinée à la vente
TERNI (Terni Industrie Chimiche SpA)	Ammoniacque	Intermédiaire	130	130	
	Urée	Final	110	110	Enteprise destinée à la vente
	Acide nitrique	Intermédiaire	80	80	
	Nitrate de calcium	Final	100	100	
MANFREDONIA	Ammoniacque	Intermédiaire	350	—	Fermée
	Urée	Final	550	—	Fermée

(en kilotonnes/an)

Site	Usine	Engrais/Produits intermédiaires	Capacité au 31. 12. 1989	Capacité au 31. 12. 1994	Notes
PRIOLO	Ammoniaque	Intermédiaire	350	—	Fermée
	Acide nitrique	Intermédiaire	170	—	Fermée
	NPK	Final	400	—	Fermée
SAN GIUSEPPE DI CAIRO	Ammoniaque	Intermédiaire	170	—	Fermée
	Urée	Final	190	—	Fermée
GELA	Ammoniaque	Intermédiaire	100	—	Fermée
	Acide sulfurique	Intermédiaire	200	200	Transférée à Praoil (ENI)
	Acide phosphorique	Intermédiaire	120	120	Mise en sommeil (ISAF)
	Acide sulfurique	Intermédiaire	170	170	Mise en sommeil (ISAF)
	NPK	Final	350	350	Mise en sommeil (ISAF)
CROTONE	Acide nitrique	Intermédiaire	100	—	Fermée
	NPK/SSP	Final	200	—	Fermée
PORTO, EMPEDOCLE	SSP	Final	100	—	Fermée
BARLETTA	SSP/NPK ⁽¹⁾	Final	100	100	Destinée à la vente
AUTRES UNITÉS (ex-Fertilgest)	SSP/NPK	Final	200	—	Fermée
TOTAL ENGRAIS			5 430	2 060	
TOTAL INTERMÉDIAIRES			3 680	1 600	

⁽¹⁾ Granulation uniquement.

Source : Enichem Agricoltura.

Au total, si l'on s'en tient aux seuls engrais azotés, les capacités ont été réduites de 910 kilotonnes par an pour l'urée, 460 kilotonnes par an pour le nitrate d'ammoniaque, 1 200 kilotonnes par an pour les engrais NPK.

Les fermetures et les ventes, mais aussi les mesures de rationalisation internes, ont entraîné une réduction massive des effectifs de l'entreprise, qui ont été amputés de 58 % (soit 3 708 personnes sur 6 354) entre 1990 et 1993. De nouvelles rationalisations et ventes d'activités conduiront à d'autres compressions de personnel. À la fin du processus de restructuration, l'entreprise, réduite aux sites de Ferrare et de Ravenne, et aux services administratifs et commerciaux centraux, n'emploiera plus que 450 personnes environ, soit une diminution globale de 93 % par rapport à 1990, obtenue, pour la majeure partie, par des licenciements sans réembauche.

3. D'après ce plan, la restructuration doit être menée à bien dans le cadre de la liquidation et de la privatisation d'Enichem Agricoltura. Le plan prévoit notamment les mesures suivantes :

— Gela : trois usines (acide phosphorique, acide sulfurique et engrais NPK), appartenant à la filiale ISAF, qui ne sont plus compétitives en raison du coût élevé des phosphates naturels, ont été mises en sommeil. Elles seront vendues ou fermées dans le cadre de la procédure de liquidation,

— Terni Industrie Chimiche : cette filiale est mise en vente et la cession se fera dans le cadre de la liquidation,

— Sariaf : cette entreprise (qui a enregistré un chiffre d'affaires d'environ 14 milliards de LIT en 1994) est située à Faenza (Ravenne) ; elle produit des engrais spéciaux, des engins agricoles et des pesticides. Une procédure de vente a été engagée et la cession interviendra dans le cadre de la liquidation,

— Ferrare et Ravenne : de nouveaux investissements sont prévus pour la période 1995-1997 ; ils financeront notamment la maintenance et l'automatisation des installations, les dépenses liées à la mise en conformité avec les normes d'environnement et de sécurité, la rationalisation de la production et la mise au point de nouveaux produits destinés à répondre aux exigences du marché. [...](^(*)).

Ces deux dernières unités rassembleront l'essentiel des capacités d'Enichem Agricoltura à l'issue de l'opération et assureront la majeure partie de sa production, comme l'indiquent les chiffres suivants :

(^(*)) Confidentiel.

Site	Usine	(en kilotonnes/an)	
		Capacité	Production
Ferrare	Urée	500	480
Ravenne	CAN	500	490
	Engrais NPK		
	— réaction chimique	400	
	— mélanges	100	460

La nouvelle entreprise devrait détenir 35 % du marché italien (contre 50 % en 1991/1992), si l'on exclut le négoce. Étant donné que l'essentiel de la production sera absorbé par le marché national, la part consacrée aux exportations en Europe devrait être négligeable à l'issue de la restructuration. On prévoit donc une réduction considérable de sa part de marché en Europe, où Enichem Agricoltura exportait environ 1 000 kilotonnes par an en 1991/1992.

Comme le montre l'analyse coût-efficacité réalisée par [...], les unités de production de Ferrare et Ravenne présentent un niveau de compétitivité moyen à élevé par rapport à leurs homologues européennes.

Les parts de marché visées étant moins importantes, la structure commerciale sera rationalisée et réduite; elle gèrera moins de clients, et donc moins d'unités de stockage et de distribution. Les frais fixes baisseront, ce qui aura une incidence favorable sur la rentabilité de l'entreprise.

4. Comme indiqué à la partie I, l'entreprise a été mise en liquidation le 22 décembre 1994, en vue de sa fermeture définitive, et pour réduire les frais qui resteront à la charge de son actionnaire ENI.

La liquidation reposera essentiellement sur la vente à des opérateurs privés du secteur d'activité restructuré d'Enichem Agricoltura. Les deux filiales Terni Industrie Chimiche et Sariaf seront également privatisées. Les actifs restants seront soit vendus, soit liquidés, et le passif apuré.

En attendant la privatisation, le liquidateur a loué les sites d'implantation d'Enichem Agricoltura à Enichem SpA, qui est mieux à même d'en assurer la gestion. Le contrat de location a été conclu aux conditions du marché et il expirera automatiquement à l'entrée en vigueur du contrat de vente.

Le processus de privatisation du secteur d'activité restructuré et des filiales Terni Industrie Chimiche et Sariaf a été engagé avec l'aide de conseillers financiers indépendants. Un appel d'offres a déjà été publié dans la presse. Les autorités italiennes ont indiqué à la Commission la date à laquelle la privatisation devrait être achevée.

5. Le plan de restructuration soumis à la Commission était accompagné de prévisions financières portant sur les

prochaines années, qui intègrent, d'une part, les futures performances financières des activités restructurées et, d'autre part, le coût de la liquidation et le produit des privatisations.

Ces prévisions comprennent donc deux grands volets: les activités du secteur d'activité restructuré (composé essentiellement des sites de Ravenne et de Ferrare et des services centraux), et un volet « liquidation ».

Pour le premier volet, les prévisions reposent sur un scénario qui tient compte d'indicateurs macro-économiques généraux pour l'Italie et de certains calculs réalisés pour ce secteur par la Banque mondiale et par d'autres entreprises spécialisées (British Sulphur et Ferteccon), concernant le coût des matières premières, des produits agricoles et des produits finals. Selon cette analyse, le secteur d'activité restructuré devrait atteindre un bon niveau de rentabilité dès 1995, et les estimations pour 1994 font déjà apparaître un bilan positif pour cette année, l'entreprise ayant aussi bénéficié de l'amélioration de la situation sur le marché. Le secteur d'activité restructuré réalisera un chiffre d'affaires d'environ 630 milliards de LIT, [...].

Le volet « liquidation » concerne les autres composants d'Enichem Agricoltura, dont la vente ou la liquidation se soldera par les 900 milliards de LIT de pertes que l'aide est censée couvrir. Ce montant tient compte du produit de la vente du secteur d'activité restructuré et des filiales Terni Industrie Chimiche et Sariaf.

6. Le processus de restructuration et de liquidation sera finalement financé par l'actionnaire d'Enichem Agricoltura, pour un montant global de 2 818 milliards de LIT (environ 1 500 millions d'écus), dont une partie (1 918 milliards de LIT) a déjà été versée sous forme d'apports en capital au cours des années 1991-1994; le reste (900 milliards de LIT) servira à financer la liquidation et sera versé progressivement.

Les injections de capitaux réalisées de 1991 à 1993 ont servi à couvrir les pertes liées aux opérations de restructuration et aux fermetures. Comme indiqué ci-dessus, ces opérations ont entraîné d'importantes compressions de personnel et des dépenses sociales considérables. Les dépenses consacrées à la sécurité et à l'environnement dans le cadre de ces fermetures ont été, elles aussi, considérables.

L'aide destinée à financer la liquidation, dont le montant a été estimé sur la base d'un plan de liquidation, couvrira les dettes d'Enichem Agricoltura qui, au 22 décembre 1994, n'auront pu être compensées, par le produit de la vente d'actifs et d'activités et par les autres créances de l'entreprise, ainsi que les charges administratives et financières liées à la liquidation elle-même. Cette aide couvrira aussi les dépenses et les pertes causées par la réduction d'activité consécutive aux fermetures en cours.

Le montant final des pertes de liquidation couvertes par l'aide est le résultat d'une estimation prudente, basée sur la situation financière d'Enichem Agricoltura, des revenus et des pertes qu'entraîneront la vente et la diminution de la valeur comptable de ses actifs, ainsi que la mise en œuvre du plan de liquidation.

IV

Outre les éléments fournis par le gouvernement italien, la Commission a reçu des observations du gouvernement allemand et d'une entreprise norvégienne.

Le gouvernement allemand a déclaré que, à son avis, le dossier devait être apprécié à long terme en prenant en compte l'ensemble du groupe ENI et de sa branche chimie, à la tête de laquelle se trouve Enichem. Il a fait observer que, depuis 1980, des aides avaient été accordées à plusieurs reprises à ENI et à Enichem alors que leurs résultats financiers étaient globalement négatifs, et il s'est inquiété du fait que l'aide en question pouvait fausser les échanges dans le marché commun.

Selon l'entreprise norvégienne, si l'aide en faveur d'Enichem Agricoltura devait être autorisée, il conviendrait de l'assortir de certaines conditions, explicitement définies et imposées. Premièrement, la restructuration et les fermetures devraient être définitives, et la Commission devrait veiller à ce que cette condition soit remplie. Deuxièmement, les usines fermées ne devraient être vendues qu'à des acheteurs de pays tiers, que la Commission ne considère pas comme des fournisseurs potentiels pour le marché communautaire. Enfin, le produit de ces ventes devrait venir en déduction de l'aide à la restructuration susceptible d'être autorisée, et il ne devrait pas se transformer en aide au fonctionnement en faveur d'Enichem Agricoltura.

En réponse aux observations du gouvernement allemand, le gouvernement italien a souligné que la situation financière d'ENI avait toujours été positive, sauf en 1992, et que toutes les mesures financières mentionnées avaient fait l'objet d'une évaluation de la Commission à la lumière des règles communautaires en matière d'aides d'État.

Quant aux observations de l'entreprise norvégienne, le gouvernement italien y a répondu en confirmant que tous les sites de production déclarés fermés dans le plan de

restructuration avaient déjà été vidés et remis en état, et que toutes les mesures de sécurité nécessaires avaient déjà été prises. Il s'est aussi élevé contre la demande visant à obtenir que les usines fermées soient vendues en dehors de la Communauté, vu que cette condition n'est pas envisagée par la Commission dans des cas de ce genre. Enfin, il a confirmé que la vente des actifs d'Enichem Agricoltura serait réalisée dans le respect des principes définis par la décision de la Commission relative à la loi de privatisation portugaise n° 11/1990, qui a fait l'objet de la communication du 17 septembre 1993 ⁽¹⁾, et que le produit de ces ventes servirait à couvrir une partie des pertes imputables à la liquidation.

V

1. Confirmation de l'existence d'aides

Pour établir si les mesures décrites ci-dessus contiennent un élément d'aide, la Commission applique le principe de l'investisseur en économie de marché, pour l'évaluation des transferts de capitaux entre l'État et les entreprises publiques, tel qu'elle l'a défini dans sa communication du 28 juillet 1993 relative aux entreprises publiques ⁽²⁾.

Selon ce principe, largement confirmé par la jurisprudence de la Cour et par la pratique de la Commission (voir la communication précitée), une opération contient un élément d'aide à partir du moment où elle n'aurait pas été entreprise par un investisseur privé opérant dans des conditions normales de marché.

Comme indiqué ci-dessus, d'après les renseignements fournis à la Commission, la somme investie par l'État italien dans la restructuration d'Enichem Agricoltura (par l'intermédiaire de sa *holding* ENI) s'élève, au total, à 2 818 milliards de LIT.

Le tableau suivant récapitule ces différents apports en capitaux, en partie déjà effectués :

(en milliards de LIT)

	1991	1992	1993	1994	1995-...	Total
Fonds accordés à Enichem Agricoltura	198	316	756	648	900	2 818

La Commission relève que l'actionnaire d'Enichem Agricoltura, ENI, est une *holding* industrielle détenue à 100 % par le ministère italien du trésor. Toute décision d'ENI d'investir dans ses filiales et toute absence de rémunération de ces investissements ont donc une inci-

⁽¹⁾ JO n° C 253 du 17. 9. 1993, p. 3.

⁽²⁾ JO n° C 307 du 13. 11. 1993, p. 3.

dence négative sur celle qu'ENI devrait fournir à son actionnaire public. Même si ENI n'a pas reçu de capitaux aux fins de la restructuration d'Enichem Agricoltura, les frais de cette restructuration ont été financés par le produit des ventes réalisées, produit qui, autrement, serait revenu à l'actionnaire public sous forme de dividendes ou de plus-values en capital. En fait, ENI n'ayant pas offert à son actionnaire public un rendement suffisant ces dix dernières années, les fonds qu'elle a mis à la disposition de ses filiales doivent être considérés comme des ressources publiques. De plus, les recapitalisations incessantes d'Enichem Agricoltura, malgré la détérioration continue de ses résultats et de ses comptes, n'auraient raisonnablement pas pu être effectuées par ENI sans l'accord tacite ou explicite de l'actionnaire public.

L'investissement total réalisé par l'État en vue de la restructuration d'Enichem Agricoltura n'offrira pas un rendement approprié dans le futur. Il est clair que les apports en capital effectués de 1991 à 1994, avant la mise en liquidation de l'entreprise, avaient pour but de lui éviter la faillite et de permettre la mise en œuvre de mesures de restructuration. Ces fonds n'ont été investis que pour couvrir les pertes d'Enichem Agricoltura, sans aucune perspective de rentabilité. Ils ont été apportés avant qu'un plan de restructuration complet et cohérent, visant à restaurer la viabilité de l'entreprise, ne soit mis au point. Étant donné les mauvais résultats d'Enichem Agricoltura sur toute cette période, ces apports de fonds doivent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'un processus qui a abouti à la décision de l'actionnaire de liquider Enichem Agricoltura et de se défaire de l'ensemble de ses activités. Aucun actionnaire privé n'aurait accepté d'aussi piètres résultats sur un tel laps de temps. Par ailleurs, les résultats positifs escomptés après la restructuration d'Enichem Agricoltura sont trop modestes par rapport aux sommes injectées et ne peuvent être considérés comme suffisants pour justifier l'investissement de l'État. L'argument des autorités italiennes selon lequel ENI, de ce point de vue, s'est effectivement comporté comme un investisseur privé, n'est donc pas recevable, puisqu'un investisseur privé aurait depuis longtemps procédé à une liquidation ou à une restructuration en profondeur. Enfin, si l'on se réfère à l'arrêt de la Cour précité (voir la partie II), la période pendant laquelle Enichem Agricoltura a subi de lourdes pertes est trop longue (cinq ans) et le montant de ces pertes est trop élevé pour justifier le comportement d'ENI en l'assimilant à celui d'une *holding* privée. Le total des sommes en question doit donc être considéré comme une aide d'État.

Les pertes imputées à la liquidation sont, par leur nature même, des aides. Il s'agit de dettes garanties et apurées, en dernier ressort, par l'actionnaire public, conformément à l'article 2362 du code civil italien, suite à la mise en liquidation volontaire de l'entreprise.

Cette garantie a servi à régler les dettes d'Enichem Agricoltura au cours de ces dernières années, alors que l'entreprise continuait de subir de lourdes pertes. Dans ces

conditions, un investisseur privé, voyant sa filiale périlcliter, aurait cherché à limiter son engagement vis-à-vis d'elle en décidant sa mise en liquidation dès l'instant où il ne pouvait raisonnablement plus s'attendre à ce qu'elle redevienne financièrement viable, et à un moment où sa situation nette était encore positive. Puisque ENI n'a pas eu ce comportement rationnel et n'a décidé que bien plus tard de mettre Enichem Agricoltura en liquidation, afin d'effacer ses pertes et dettes, afin de faciliter sa restructuration et sa réorganisation, le coût de cette opération doit être considéré comme une aide. Le coût final de la liquidation, soit 900 milliards de LIT, tient compte du revenu qu'ENI tirera de la vente d'Enichem Agricoltura.

Ces dernières années, Enichem Agricoltura faisait partie des sept premiers producteurs d'engrais de la Communauté en termes de chiffre d'affaires et exportait une part importante de sa production. Sur le marché italien des engrais, l'entreprise couvrait 50 % de la demande totale en 1992, et elle détiendra, à l'issue de la restructuration, une part de marché d'environ 35 %. Par conséquent, et compte tenu de la situation difficile que traverse ce secteur, la Commission estime que les 2 818 milliards de LIT accordés au total affectent effectivement les échanges intracommunautaires et doivent donc être considérés comme une aide d'État au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité et de l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE.

2. *Compatibilité de l'aide avec le marché commun*

L'article 92 du traité énumère, dans ses paragraphes 2 et 3, certains types d'aides compatibles avec le marché commun.

Compte tenu de la nature de l'opération, le paragraphe 2 et le paragraphe 3 point b) de l'article 92 ne sont pas applicables aux aides en question.

Vu la diversité des activités et des sites d'implantation du groupe, et étant donné que les mesures concernées ne répondent pas à un objectif régional, seule la dérogation prévue par l'article 92 paragraphe 3 point c) pourrait jouer, dans la mesure où elle concerne les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques.

Comme il a déjà été indiqué, ces mesures semblent être des aides spécifiquement destinées à permettre à Enichem Agricoltura de poursuivre ses activités et à financer un projet de restructuration visant à restaurer la viabilité de l'entreprise.

La Commission a précisé sa politique en matière d'aides à la restructuration d'entreprises en difficulté dans les « Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté », qu'elle a adoptées le 27 juillet 1994 (¹).

(¹) JO n° C 368 du 23. 12. 1994, p. 12.

Dans ces lignes directrices, la Commission souligne la rigueur avec laquelle elle apprécie la compatibilité de ce type d'aides, car elles peuvent entraîner indûment le transfert, d'un État membre à un autre, de problèmes sociaux ou industriels, notamment en faisant porter injustement par d'autres producteurs le poids d'ajustements structurels et de leurs conséquences sociales.

Ainsi, pour que la Commission autorise une aide ponctuelle en faveur d'une entreprise en difficulté, la restructuration doit remplir les conditions élémentaires suivantes : elle doit d'abord rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise, et cela dans un délai raisonnable ; en outre, elle ne doit pas fausser indûment la concurrence ; enfin, elle doit être proportionnée aux coûts et aux bénéfices de la restructuration. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on peut considérer que ses effets ne sont pas contraires à l'intérêt commun au sens de l'exemption prévue à l'article 2 paragraphe 3 point c).

C'est dans cette optique qu'ont été examinés les documents et le plan de restructuration présentés par les autorités italiennes, et notamment les aspects tels que le rétablissement de la viabilité de l'entreprise, la réduction de ses capacités de production et l'évolution de sa position concurrentielle sur le marché, la proportionnalité de l'aide par rapport à la restructuration et la contribution du bénéficiaire de l'aide au financement du plan de restructuration, et, enfin, le programme de privatisation de l'entreprise.

3. Rétablissement de la viabilité de l'entreprise et privatisation

En règle générale, la condition *sina qua non* imposée à tous les plans de restructuration est de restaurer la viabilité de l'entreprise sur le long terme, dans un laps de temps raisonnable, et sur la base d'hypothèses réalistes en ce qui concerne ses futures conditions de fonctionnement.

Comme il a été expliqué à la partie I, Enichem Agricoltura a été mise en liquidation en décembre 1994 ; seuls certains sites et unités de production poursuivent leurs activités après avoir été restructurés, et ils doivent finalement être privatisés.

On peut raisonnablement espérer que cette restructuration, qui doit être menée à bien au cours des prochaines années, en même temps que la liquidation, permettra à Agricoltura de redevenir viable sur le long terme. Plusieurs activités annexes sont en train d'être vendues ou abandonnées, et le noyau de l'entreprise, sensiblement réduit, se limite aux usines et aux activités qui peuvent escompter un bon niveau de compétitivité sur le marché italien et le marché européen. Comme indiqué précédemment, les activités restructurées enregistrent des résultats positifs pour 1994, selon les estimations, et, d'après des

prévisions financières réalistes portant sur la période 1995 à 1998, ces mêmes activités atteindront un niveau de rentabilité acceptable pour un investisseur privé.

En outre, les autorités italiennes se sont engagées à privatiser le secteur d'activité restructuré d'Enichem Agricoltura et elles ont indiqué à la Commission la date à laquelle la privatisation devrait être achevée. La procédure de vente, qui concerne aussi les filiales Terni Industrie Chimiche et Sariaf, a déjà été engagée.

L'engagement de procéder à la cession complète et définitive d'Enichem Agricoltura est conforme au programme général de privatisation adopté par le gouvernement italien. Il a d'ailleurs été confirmé dans le cadre du plan de désendettement qu'ENI a soumis à la Commission, conformément à l'accord conclu par le gouvernement italien et la Commission en juillet 1993. La Commission contrôle la mise en œuvre de ce plan sur la base de rapports périodiques et de réunions régulières avec les représentants d'ENI et du gouvernement italien.

La décision de privatiser a été prise en compte pour estimer le montant net des dépenses de restructuration couvertes par les aides. À la suite de la privatisation, Agricoltura ne pourra plus bénéficier du privilège que constituent les aides publiques, puisque ses liens directs avec l'État seront définitivement rompus. Dans ces circonstances, il incombera au nouveau propriétaire d'assurer la viabilité de l'entreprise, sans autre aide de l'État.

4. Réduction des capacités

Pour pouvoir être autorisée, une aide à la restructuration doit en outre s'accompagner de mesures destinées à limiter ses effets négatifs possibles pour la concurrence. Sans cela, l'aide serait « contraire à l'intérêt commun » et ne pourrait bénéficier de l'exemption au titre de l'article 92 paragraphe 3 point c). Dans les secteurs qui présentent des capacités excédentaires structurelles, en particulier, ces mesures consistent à réduire les capacités de l'entreprise de manière irréversible.

Selon le document de l'EFMA sur la production d'engrais dans la Communauté, publié en novembre 1994, ce secteur souffre à présent d'une surcapacité structurelle de plus de 20 %. Les données de la Commission indiquent qu'en 1993, une année relativement mauvaise sur le plan de la rentabilité, mais dont le niveau de production ne devrait plus être dépassé, 8,3 millions de tonnes d'équivalent azote ont été produites dans la Communauté à partir d'environ 11,5 millions de tonnes d'ammoniaque, ce qui représente un taux d'utilisation de 74 %.

La restructuration d'Enichem Agricoltura représente un effort considérable pour réduire ses capacités de production, qui concerne toute sa gamme de produits. Depuis 1990, l'entreprise a été amputée de 69 % de ses capacités pour l'ammoniaque, de 60 % pour l'urée, de 48 % pour

le nitrate d'ammoniaque, et de 64 % pour les engrais NPK. Les estimations de la Commission à partir des chiffres d'Enichem et de l'EFMA indiquent que, sur l'ensemble des capacités communautaires en 1991, ces fermetures représentent environ 15 % des capacités pour l'urée, 5 % pour le nitrate d'ammoniaque et 5 % pour les NPK. La production de SSP a aussi été massivement réduite au moyen de fermetures et de ventes.

La réduction des effectifs est considérable. [...] le personnel du secteur d'activité restructuré représentera moins de 10 % des effectifs de l'entreprise en 1990.

À la lumière des considérations qui précèdent, et compte tenu notamment du recul sensible de la part d'Enichem Agricoltura sur le marché des engrais, qui est soumis à une forte concurrence et souffre de surcapacités, la Commission est en mesure de conclure que la restructuration de l'entreprise et sa position concurrentielle sur ce marché à l'issue de l'opération n'affecteront pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

La Commission souligne que la réduction des capacités résultant des fermetures d'installations, que les autorités italiennes ont présentées comme définitives, doit être réelle et irréversible. Les usines concernées ne pourront pas être remises en service, même par leurs repreneurs, car cela reviendrait à réintroduire sur le marché des capacités bénéficiaires d'aides, ce qui constituerait une sérieuse distorsion de concurrence.

La Commission note également que le site de Gela (acide phosphorique et engrais NPK) a été mis en sommeil parce qu'il n'était plus compétitif dans les conditions actuelles. Tout plan visant à une remise en service de cette usine, que ce soit par Enichem Agricoltura ou par un tiers acquérant, risque donc d'impliquer des mesures de restructuration et de nouvelles aides, qui seraient susceptibles de fausser la concurrence. Ces plans devront donc, avant leur mise en œuvre, être notifiés à la Commission afin qu'elle les examine à la lumière des règles communautaires en matière d'aides d'État.

5. Proportionnalité de l'aide à la restructuration

Selon les renseignements fournis par le gouvernement italien, les apports de capitaux réalisés par ENI entre 1991 et 1993 ont servi à couvrir les pertes liées à la fermeture et à la liquidation d'entreprises et à la dépréciation de leurs éléments d'actif. De plus, la couverture des pertes dues à la liquidation d'Enichem Agricoltura, telles qu'elles résultent du plan financier accompagnant cette liquidation, est par définition directement liée aux mesures de fermeture et de restructuration.

Il est pris note du fait que le bénéficiaire contribuera de manière non négligeable au financement du plan de restructuration et de liquidation, en y réinvestissant le produit de la vente de ses actifs et filiales et de la privati-

sation finale du secteur d'activité restructuré. Cette contribution correspond à l'apport maximal qu'il peut effectuer, puisque toutes les activités seront cédées. Le montant estimé du produit de ces opérations, qui, une fois déduit, porte le coût final de la liquidation à 900 milliards de LIT, paraît raisonnable et devrait être atteint, surtout si l'on tient compte de l'amélioration de la situation sur le marché et des bons résultats enregistrés en 1994 par les filiales et unités de production concernées.

La Commission souligne que le produit de ces ventes ne doit être utilisé que pour rembourser une partie des dettes impayées d'Enichem Agricoltura en liquidation, afin d'éviter que de nouvelles aides ne soient accordées à d'autres entreprises ou activités du groupe qui connaissent des difficultés financières et n'ont pas encore été vendues.

Dans ces conditions, on peut estimer que l'aide accordée à Enichem Agricoltura ne constitue pas pour l'entreprise un excédent de trésorerie qui pourrait être employé à des activités agressives et faussant la concurrence sur le marché sans lien avec la restructuration, et qu'elle ne finance pas d'investissements nouveaux qui ne seraient pas requis par celle-ci.

La Commission note aussi que, d'après le plan financier d'Enichem Agricoltura, le niveau futur des charges financières de l'entreprise ne sera pas indûment réduit. En outre, l'entreprise ne bénéficiera d'aucun crédit d'impôt pour les pertes couvertes par l'annulation de dettes financées par l'aide.

L'engagement pris par les autorités italiennes de vendre Enichem Agricoltura et ses filiales dans le délai indiqué à la Commission est considéré comme une condition nécessaire à l'autorisation du plan de restructuration. Si cette vente n'avait pas lieu, ou si ENI n'en utilisait pas le produit pour réduire le montant des engagements qu'elle aurait à honorer du fait de la liquidation, la contribution du bénéficiaire au financement de ce plan serait très inférieure, voire inexistante. De plus, la vente par privatisation est un gage supplémentaire de viabilité, c'est-à-dire de fonctionnement à un niveau normal de rentabilité.

Enfin, il est pris note du fait que l'estimation du coût final de la liquidation, c'est-à-dire 900 milliards de LIT, n'est pas définitive, et que ce chiffre peut varier au cours de la liquidation. Cependant, vu l'importance de la réduction des capacités d'Enichem Agricoltura, on peut considérer qu'une augmentation de 15 % au maximum de ce coût ne modifiera pas la position favorable de la Commission à l'égard de ce dossier.

6. Contrôle et remise de rapports

La mise en œuvre du plan de restructuration et de liquidation doit être contrôlée par la Commission. À cet effet, les autorités italiennes devront lui remettre des rapports périodiques résumant l'état d'avancement du programme de restructuration, de liquidation et de privatisation.

La Commission pourra également suivre la réalisation de ce plan lors des réunions qui sont régulièrement organisées avec les autorités italiennes, dans le cadre de la procédure de contrôle prévue par l'accord de juillet 1993 entre le gouvernement italien et la Commission, et cela jusqu'à son terme,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

1. L'aide en faveur d'Enichem Agricoltura qui fait l'objet de la présente décision, à savoir les apports de capitaux effectués entre 1991 et 1994, qui s'élèvent au total à 1 918 milliards de LIT, le coût final de la liquidation d'Enichem Agricoltura, estimé à 900 milliards de LIT, ainsi que toute augmentation de ce coût, dans la limite de 15 %, qui pourrait intervenir lors de la mise en œuvre du plan de restructuration, remplit les conditions prévues par les lignes directrices communautaires, du 27 juillet 1994, relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté. L'aide est donc exemptée de l'interdiction énoncée à l'article 92 paragraphe 1 du traité et à l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE, en vertu de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité et de l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord EEE, en tant qu'aide compatible avec le marché commun, et pour autant que les conditions et obligations visées aux paragraphes 2 à 5 et à l'article 2 soient remplies.

2. L'entreprise bénéficiaire prend toutes les mesures prévues dans le programme de liquidation, de restructuration et de privatisation soumis à la Commission.

3. La réduction de capacité résultant de la fermeture des usines de Marghera, Manfredonia, Priolo, San Giuseppe di Cairo, Gela (usine d'ammoniaque), Crotone, Porto Empedocle, et des anciennes installations de Fertigest, doit être réelle et irréversible. À cette fin, les actifs concernés seront mis au rebut, rendus définitivement incapables de produire, ou reconvertis. Les capacités vendues à des concurrents doivent être destinées à être utilisées dans des pays où leur exploitation permanente ne devrait pas avoir de conséquences importantes sur la situation de la concurrence dans la Communauté. Ces conditions devront être respectées jusqu'au moment où les effets de l'aide sur la situation concurrentielle dans la Communauté seront devenus négligeables.

4. Tout plan visant à faire redémarrer les usines mises en sommeil, c'est-à-dire les usines de Gela (acide phosphorique, acide sulfurique et NPK), est notifié à la Commission en vue d'un examen préalable à la lumière des règles communautaires en matière d'aides d'État.

5. L'Italie respecte l'engagement qu'elle a souscrit de privatiser la partie d'Enichem Agricoltura composée des unités de Ferrare, Ravenne et Barletta, de sa direction centrale et de ses filiales Terni Industrie Chimiche et Sariaf, selon le calendrier communiqué à la Commission

et le plan de désendettement d'ENI qui lui a été adressé conformément au dispositif de contrôle arrêté par l'accord de juillet 1993 entre le gouvernement italien et la Commission.

6. Le produit de la vente des filiales et des actifs d'Enichem Agricoltura visés au paragraphe 5, même s'il est supérieur aux prévisions du plan soumis à la Commission, est intégralement employé à réduire le montant des dettes couvertes par l'aide autorisée. Ces fonds ne sont pas réinvestis de manière à constituer de nouvelles aides en faveur d'autres entreprises ou activités du groupe qui connaissent des difficultés financières et n'ont pas encore été vendues.

7. Les privatisations ne sont pas financées par de nouvelles aides d'État. Les appels d'offres sont ouverts et inconditionnels.

Article 2

1. L'Italie coopère sans réserve au contrôle du respect de la présente décision,

a) en fournissant à la Commission des rapports semestriels, indiquant notamment :

— l'état d'avancement des opérations de liquidation, ainsi que le dernier état financier d'Enichem Agricoltura durant ces opérations, avec des informations précises sur les actifs et les filiales vendus ou liquidés,

— la situation de chacune des usines qui ont été fermées ou mises en sommeil, et les mesures prises en attendant leur liquidation définitive et irréversible,

— l'état d'avancement des opérations de restructuration et de privatisation d'Enichem Agricoltura et/ou de ses filiales ;

b) en informant en temps utile la Commission des principales étapes du processus de privatisation d'Enichem Agricoltura et de ses filiales.

2. Le premier rapport présente la situation financière, au 31 décembre 1994, de l'entreprise en liquidation, et devra parvenir à la Commission avant le 31 août 1995. Les rapports suivants seront remis tous les six mois, à compter du 31 décembre 1995, et contiendront les données financières à jour relatives au semestre écoulé.

Article 3

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 juin 1995.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission