

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 novembre 1999

relative au régime d'aides mis en œuvre par le Portugal pour le désendettement des entreprises du secteur de l'élevage intensif et la relance de l'activité porcine

[notifiée sous le numéro C(1999) 4861]

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

(2000/200/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu les règlements (CEE) n° 2759/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans les secteurs de la viande de porc⁽¹⁾ et (CEE) n° 2777/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans les secteurs de la viande de volaille⁽²⁾, modifiés en dernier lieu, respectivement, par les règlements (CE) n° 3290/94⁽³⁾ et (CE) n° 2916/95⁽⁴⁾, et notamment leurs articles 21 et 19,après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations⁽⁵⁾,

considérant ce qui suit:

I

Procédure

- (1) Le decreto-lei portugais n° 146/94 du 24 mai 1994 crée en son chapitre I une ligne de crédit pour le désendettement des entreprises du secteur de l'élevage intensif et, en son chapitre II, une ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine. Ce texte a été publié au Journal officiel portugais⁽⁶⁾.
- (2) N'ayant pas reçu des autorités portugaises la notification d'aide d'État visée à l'article 88, paragraphe 3, du traité,

les services de la Commission leur ont adressé, en date du 26 novembre 1996, une lettre sollicitant, dans un délai de quinze jours ouvrables, la confirmation de l'existence d'une telle aide, de son entrée en vigueur et de ses éventuelles implications budgétaires, ainsi que l'indication des caractéristiques d'une des lignes de crédit. Par lettre en date du 23 décembre 1996, les autorités portugaises ont confirmé l'existence du decreto-lei n° 146/94, relatif à d'une aide d'État sous la forme de lignes de crédit pour le désendettement des entreprises du secteur de l'élevage intensif et la relance de l'activité porcine. En conséquence, les mesures en question ont été transférées au registre des aides non notifiées sous le n° NN 65/97.

- (3) Par lettre du 23 mai 1997, enregistrée le 27 mai 1997, la représentation permanente du Portugal auprès de l'Union européenne a fait parvenir à la Commission les informations sollicitées par celle-ci dans ses courriers des 26 novembre 1996 et 5 mai 1997.
- (4) Par lettre du 10 octobre 1997, la Commission a communiqué au Portugal sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre du régime d'aides concerné. La Commission mettait également le Portugal en demeure de présenter ses observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette lettre.
- (5) La décision de la Commission d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*⁽⁷⁾. La Commission a invité les autres États membres et les autres parties intéressées à présenter leurs observations sur les aides en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de ladite publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.
- (6) Le Portugal a présenté ses observations par lettre en date du 13 janvier 1998.

⁽¹⁾ JO L 282 du 1.11.1975, p. 1.⁽²⁾ JO L 282 du 1.11.1975, p. 77.⁽³⁾ JO L 349 du 31.12.1994, p. 105.⁽⁴⁾ JO L 305 du 19.12.1995, p. 49.⁽⁵⁾ JO C 83 du 18.3.1998, p. 5.⁽⁶⁾ Diário da República — Série I-A, n° 120, du 24 mai 1994.⁽⁷⁾ Voir note 5 de bas de page.

II

Ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine**Description des aides contestées**

- (8) Le decreto-lei n° 146/94 du 24 mai 1994 vise à contrer les difficultés structurelles, considérées comme graves, que connaît le secteur de l'élevage intensif en lieux clos. D'autre part, ce secteur n'a pas été considéré comme éligible aux concours des programmes opérationnels financés par le FEOGA, section «orientation». Le décret-loi en question crée deux instruments: une ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif (disponible pour l'élevage porcin, l'aviculture et la cuniculture) et une ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine (disponible uniquement pour la production et l'engraissement de porcins en cycle fermé).

Ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif

- (9) La ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif visait à:

- permettre aux bénéficiaires de renégocier auprès des institutions de crédit les dettes contractées dans le cadre de l'activité d'élevage pour des investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 1985 et le 31 décembre 1993 en faveur de la modernisation des installations, de l'amélioration des conditions sanitaires et de la protection de l'environnement,
- octroyer à ces entités des crédits pour la liquidation des dettes échues non payées, contractées envers des fournisseurs de biens d'investissement entre le 1^{er} janvier 1992 et le 31 décembre 1993.

- (10) Les aides ont été octroyées sous la forme de bonifications du taux d'intérêt des emprunts contractés auprès des banques. Ces emprunts étaient consentis pour une durée maximale de cinq ans et remboursables sur une base annuelle à compter de la deuxième année. Les bonifications étaient susceptibles de variations annuelles et dégressives à compter de la première année (-60% la première année, -45% la deuxième et -30% la troisième). Le bénéfice des bonifications cesse à compter de la quatrième année. Les bonifications ont été calculées par rapport au taux de référence de 13% fixé par le decreto-lei n° 359/89 du 18 novembre 1989⁽⁸⁾.

- (11) Le montant global des aides disponibles s'élevait à un maximum de 28 milliards d'escudos portugais.

- (12) La ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine visait à fournir aux exploitations porcines des moyens financiers en vue de l'acquisition de facteurs de production (consommation intermédiaire).

- (13) Les aides ont été octroyées sous la forme de bonifications du taux d'intérêt des emprunts contractés auprès des banques. Ces emprunts étaient consentis pour une durée maximale de quatre ans et remboursables sur une base annuelle. Les bonifications, exprimées en pourcentage des taux d'intérêt des emprunts contractés, étaient susceptibles de variations annuelles et dégressives à compter de la première année (-10% la première année, -8% la deuxième, -6% la troisième et -4% la quatrième).

- (14) Le montant global des aides disponibles s'élevait à un maximum de 7,632 milliards d'escudos portugais.

III

Motivation de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité

- (15) Les arguments sur lesquels la Commission fonde sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, peuvent être résumés comme suit.

- (16) En ce qui concerne la ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif, la Commission a retenu qu'elle ne remplissait pas les conditions pour être considérée comme une aide de sauvetage ou une aide à la restructuration des entreprises en difficulté au sens du cadre communautaire applicable à l'époque⁽⁹⁾. Le point 2.2 de ce cadre prévoyait la possibilité pour les États membres de continuer à appliquer les dispositions spéciales prévues par la Commission pour ce type d'aides au secteur agricole.

- (17) Les dispositions spéciales pour la restructuration des entreprises du secteur agricole impliquaient le respect de trois conditions: les aides devaient être liées à des investissements réalisés dans le passé; les aides (éventuellement combinées à des aides antérieures octroyées pour ces investissements) ne devaient pas dépasser certains plafonds et les entreprises devaient à la fois présenter des garanties de viabilité et se trouver en danger de faillite.

- (18) La Commission considère que la ligne de crédit ouverte par le Portugal respectait la première condition, mais pas les deux dernières.

⁽⁸⁾ Le taux de référence national est actuellement de 8%.

⁽⁹⁾ JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

- (19) En ce qui concerne la ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine, la Commission considère que, s'agissant d'une aide à l'achat de facteurs de production pour le redémarrage de l'activité, elle ne visait pas des investissements, mais des crédits à court terme («crédits de gestion»). La mesure en question ne remplissait pas la principale condition établie par la pratique communautaire en vigueur à l'époque, à savoir une durée maximale d'une année.

IV

Arguments présentés par le Portugal

- (20) Par lettre en date du 13 janvier 1998, le gouvernement portugais a présenté ses observations au sujet des mesures décrites au point III.
- (21) À titre d'observations générales, les autorités portugaises indiquent que les aides en question constituent la seule intervention de l'État portugais en faveur du secteur de l'élevage intensif, qui se trouvait dans une situation difficile en raison, notamment, de trois facteurs:
- l'ouverture anticipée des frontières agricoles, qui a entraîné de fortes chutes des prix sous la pression des importations,
 - le niveau élevé des taux d'intérêt appliqués par les banques, spécialement au secteur agricole,
 - les prix élevés des aliments pour bétail, conséquence de la sécheresse (et donc de la mauvaise récolte) de 1993 et de la situation périphérique du pays par rapport aux autres États membres.

Les autorités portugaises ajoutent que, malgré ces aides, la situation du marché de l'élevage intensif ne s'est pas améliorée. En effet, depuis 1993, le Portugal est passé, dans le secteur, d'une situation d'autosuffisance à une situation d'importateur net de 20% de sa consommation interne.

Ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif

- (22) Les autorités portugaises soulignent que la Commission reconnaît que «le montant de l'aide reste inférieur aux taux maximaux normalement admis par la Commission (...)». Dans ces circonstances, elles ne comprennent

pas le sens de la phrase «La Commission a néanmoins pris en considération que, étant donné que cette violation des plafonds existants a été constatée *a posteriori*, ces plafonds n'ont pas été respectés lors de l'octroi des aides». Selon les autorités portugaises, la Commission soulève la question formelle du moment auquel le dépassement des plafonds a été constaté, au détriment de la question de fond relative au respect des plafonds.

- (23) La Commission conclut que le régime d'aides ne respecte pas les limitations sectorielles visées par le règlement (CE) n° 950/97 du Conseil⁽¹⁰⁾. Selon les autorités portugaises, la Commission semble subordonner ce régime d'aides aux exploitations agricoles aux limitations sectorielles prévues par ledit règlement, étant donné qu'elle considère que ces limitations font partie de la politique structurelle agricole. Or, cette exigence ne figure pas au nombre des critères prévus par le cadre communautaire, dont les autorités portugaises considèrent qu'ils ne sont pas ici applicables.
- (24) En ce qui concerne la condition relative à la viabilité des entreprises, les autorités portugaises mentionnent le fait que les critères de la Commission se réfèrent uniquement à la notion de viabilité, sans préciser s'il s'agit de viabilité économique ou financière. D'autre part, les autorités portugaises estiment qu'on ne saurait présumer que l'analyse effectuée par les banques se limite à vérifier exclusivement la situation financière de l'entreprise.

Ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine

- (25) En ce qui concerne cette mesure, la Commission n'a reçu aucune observation de la part du gouvernement portugais.

V

Appréciation des aides**Applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité**

- (26) L'article 21 du règlement (CEE) n° 2759/75 et l'article 19 du règlement (CEE) n° 2777/75 disposent que les articles 92 à 94 du traité (articles 87 à 89 selon la nouvelle numérotation) sont applicables à la production et au commerce des produits visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, desdits règlements.

⁽¹⁰⁾ JO L 142 du 2.6.1997, p. 1.

- (27) Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (28) La production communautaire de viande et autres produits à base de porc, de volaille et de lapin est de 22,31 millions de tonnes⁽¹¹⁾. La production portugaise de viande et autres produits à base de porc, de volaille et de lapin est de 0,54 million de tonnes. Il s'agit de produits pour lesquels il existe un volume significatif d'échanges entre la Communauté européenne et le Portugal. En effet, en 1997, le Portugal a importé des autres États membres 75 900 tonnes de ces produits et en a exporté 4 100 tonnes. La valeur monétaire de ces échanges s'élève, en ce qui concerne le Portugal, à 6,0 millions d'euros pour les exportations et à 160,5 millions d'euros pour les importations.
- (29) Dès lors, les mesures en question sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres de produits à base de porc et de volaille, comme c'est le cas chaque fois que des aides favorisent des opérateurs actifs dans un État membre donné par rapport aux autres. Ces mesures ont un effet direct et immédiat sur les coûts de production des entreprises d'élevage intensif au Portugal. De ce fait, elles leur confèrent un avantage économique par rapport aux exploitations qui n'ont pas accès, dans d'autres États membres, à des aides comparables. Il en résulte qu'elles faussent ou risquent de fausser la concurrence.
- (30) Compte tenu de ce qui précède, les mesures en question sont à considérer comme des aides d'État relevant des critères prévus à l'article 87, paragraphe 1.

Déroptions possibles dans le cadre de l'article 87 du traité

- (31) Le principe d'incompatibilité posé à l'article 87, paragraphe 1, du traité connaît toutefois des exceptions.
- (32) Les dérogations prévues au paragraphe 2 de l'article 87 ne sont manifestement pas applicables. Elles n'ont d'ailleurs pas été invoquées par les autorités portugaises.
- (33) Les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, du traité doivent être interprétées de façon restrictive lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application des régimes d'aides générales. Elles ne peuvent notamment être octroyées que dans le cas où la Commission est en mesure d'établir que l'aide est nécessaire pour la

réalisation d'un des objectifs cités. Accorder le bénéfice desdites dérogations à des aides ne répondant pas aux critères cités reviendrait à autoriser des atteintes aux échanges entre États membres et des distorsions de la concurrence dépourvues de justification au regard de l'intérêt communautaire ainsi que, corrélativement, l'octroi d'avantages indus aux opérateurs de certains États membres.

- (34) L'article 87, paragraphe 3, point c), 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, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (35) C'est à la lumière de cette disposition que l'aide doit être appréciée.

Ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif

- (36) Dans un premier temps, la Commission a analysé la conformité de cette ligne de crédit aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté⁽¹²⁾, en vigueur à la date de l'octroi des aides et à la date de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité. Ces lignes directrices ont depuis été modifiées par les nouvelles lignes directrices communautaires⁽¹³⁾ entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Pour des raisons de sécurité juridique, l'appréciation de la mesure dans le cadre de la décision finale est donc réalisée conformément aux critères qui étaient en vigueur à la date de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.
- (37) Le point 2.2 des lignes directrices de 1994 prévoyait que les États membres pouvaient, s'ils le souhaitaient, appliquer à ce type d'aides au secteur agricole les dispositions spéciales prévues par la Commission. Le Portugal n'a pas indiqué à la Commission quels critères il souhaitait appliquer pour l'examen des mesures en cause.
- (38) Dans ces conditions, l'examen de la Commission doit couvrir tous les volets des lignes directrices en question, à savoir, les aides au sauvetage, les aides à la restructuration et les dispositions spéciales applicables au secteur agricole.
- (39) En ce qui concerne les aides au sauvetage, elles doivent:
- consister en des aides de trésorerie sous forme de garanties de crédits ou de crédits remboursables au taux d'intérêt du marché,

⁽¹¹⁾ Source: Eurostat, 1997.

⁽¹²⁾ Voir note 9 de bas de page.

⁽¹³⁾ JO C 283 du 19.9.1997, p. 2.

- être limitées aux montants nécessaires pour maintenir l'entreprise en activité (par exemple, couverture des charges salariales et approvisionnements courants),
 - être octroyées uniquement pour la période (généralement de six mois au maximum) nécessaire à l'élaboration d'un plan de redressement viable,
 - être justifiées par des difficultés sociales aiguës et ne pas entraîner d'effets pervers pour la situation des entreprises dans d'autres États membres.
- (40) La Commission ne dispose pas des éléments nécessaires pour vérifier le respect des conditions mentionnées aux deuxième et quatrième tirets du considérant 39. Elle a néanmoins retenu que l'aide en examen ne respecte pas les autres critères.
- (41) En effet, en ce qui concerne la condition mentionnée au premier tiret, le taux bonifié minimal ($40\% \times 13\% = 5,2\%$) est largement inférieur au taux communautaire de référence applicable au Portugal pour l'année 1994 [15,33%, soit le taux applicable aux aides à finalité régionale⁽¹⁴⁾]. En outre, la période d'octroi des aides (trois années de bonification) dépasse largement la période normale de six mois requise au titre des critères communautaires.
- (42) Compte tenu de ce qui précède, la ligne de crédit en question ne correspond pas aux critères communautaires pour les aides au sauvetage d'entreprises en difficulté.
- (43) En ce qui concerne les critères généraux relatifs aux aides à la restructuration des entreprises en difficulté, la Commission estime qu'ils ne sont pas applicables dans ce cas d'espèce, étant donné qu'ils impliquent l'établissement et la mise en œuvre d'un plan de restructuration des entreprises bénéficiaires assorti de conditions strictes de retour à la viabilité, à savoir notamment une réduction de capacité pour les secteurs en surcapacité, une contribution significative du bénéficiaire de l'aide à l'effort de restructuration et l'élimination de toute incidence perverse sur les concurrents — éléments qui n'ont pas été pris en compte par les autorités portugaises.
- (44) En effet, aucune disposition des textes examinés ne prévoit pour les entreprises concernées l'élaboration de plans de restructuration incluant des mesures visant à en assurer la viabilité sur le long terme. De même, bien que le secteur se trouve à l'échelle communautaire dans une situation de surcapacité structurelle, aucune mesure de réduction de la capacité ne semble prévue. En outre, à aucun moment de la procédure les autorités portugaises n'ont demandé que les mesures mises en œuvre soient examinées à la lumière des critères généraux applicables aux aides à la restructuration des entreprises en difficulté.
- (45) Dans ces conditions, la Commission a apprécié la conformité des aides octroyées à la lumière des dispositions spécifiques applicables à la restructuration des entreprises en difficulté dans le secteur agricole, telles que prévues au point 2.2 des lignes directrices de 1994, conformément à la pratique établie en ce qui concerne ces aides au secteur agricole⁽¹⁵⁾. L'application de ces critères a pour but de réserver le bénéfice de ces aides destinées à rétablir une situation saine aux exploitations ou industries du secteur agricole qui sont en principe rentables mais connaissent, à la suite de mesures visant une amélioration permanente des structures agricoles (investissement), des difficultés financières dues à des facteurs extérieurs à l'entreprise.
- (46) Ces dispositions spécifiques sont les suivantes:
- les prises en charge doivent concerner des prêts contractés pour financer des investissements déjà réalisés,
 - l'équivalent-subvention cumulé des aides éventuelles octroyées lorsque les prêts ont été contractés et des aides en cause ne peut excéder les taux généralement admis par la Commission, à savoir: 35% [ou 75% dans les zones défavorisées au sens de l'article 21, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 950/97] pour les investissements au niveau de la production primaire agricole et 55% (ou 75% dans les zones de l'objectif 1) pour les investissements au niveau de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles non exclus en vertu des limitations sectorielles établies par la Commission. À l'heure actuelle, ces limitations sectorielles sont celles définies dans le cadre des aides d'État aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles⁽¹⁶⁾,
 - les prises en charge doivent être consécutives aux réajustements des taux des nouveaux emprunts effectués pour tenir compte de l'évolution du loyer de l'argent (ces prises en charge devant être inférieures ou égales à la variation des taux des nouveaux emprunts) ou doivent concerner des exploitations agricoles présentant des garanties de viabilité, notamment dans les cas où les charges financières résultant des emprunts existants sont telles que les exploitations agricoles risquent de se trouver en situation difficile, voire en situation de faillite.

⁽¹⁴⁾ JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

⁽¹⁵⁾ Précédents: N 904/95, N 21/96, N 864/96 et N 813/97.

⁽¹⁶⁾ JO C 29 du 2.2.1996, p. 4.

- (47) Pour ce qui est de la condition énoncée au considérant 46, premier tiret, l'accès à la ligne de crédit n'a été accordé qu'aux entreprises ayant contracté des emprunts en rapport avec leur activité économique et avec des investissements consentis au cours d'une période donnée, afin de couvrir les charges y afférentes. Il s'agit d'investissements concernant la modernisation des installations, l'amélioration des conditions sanitaires et la protection de l'environnement. La Commission considère que cette condition a été respectée.
- (48) Quant à la condition énoncée au deuxième tiret du considérant 46, elle prévoit que l'État membre concerné doit être en mesure de démontrer que l'effet cumulatif de l'aide à la restructuration octroyée et de toute aide éventuellement accordée à un stade précédent pour la réalisation de l'investissement ne dépasse pas les taux maximaux applicables (35% en règle générale et 75% dans les zones agricoles défavorisées). Étant donné que l'éligibilité à la ligne de crédit a été limitée aux entreprises de production agricole, les taux maximaux pour les entreprises de transformation ne sont pas applicables.
- (49) En ce qui concerne le niveau de l'aide octroyée dans le cadre de la ligne de crédit, il est à noter que l'aide nationale est constituée par une bonification du taux d'intérêt. Selon la méthode normalement utilisée par la Commission, l'équivalent-subvention net de la bonification du taux d'intérêt prévue par le decreto-lei n° 146/94 est de 21,8%, sur la base de la valeur actualisée de la différence entre les taux effectivement appliqués et un taux de référence considéré comme celui du marché. En outre, pour le calcul de l'équivalent-subvention, la Commission a pris en compte non seulement la bonification en termes de pourcentage par rapport au taux de référence de 13% pris en considération par les autorités portugaises, mais aussi la différence entre ce taux et le taux de référence communautaire (taux d'intérêt des aides à finalité régionale) applicable au Portugal à la date d'octroi des aides (15,33%).
- (50) Lorsqu'à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a indiqué que le montant de l'aide restait inférieur aux taux maximaux qu'elle admet normalement, elle se référait uniquement à l'aide octroyée par la ligne de crédit, et non à l'effet cumulatif des éléments d'aide de la ligne de crédit et des éventuelles aides aux investissements reçues dans le passé, qui doit être inférieur à 35% des coûts totaux (75% dans les zones agricoles défavorisées).
- (51) Les autorités portugaises ont indiqué qu'une analyse avait montré que 100% des aides approuvées dans le cadre de cette ligne de crédit ont respecté la limite maximale de 75% de l'équivalent-subvention cumulé dans les régions agricoles défavorisées et que 87% des aides approuvées dans le cadre de cette ligne de crédit ont respecté le plafond maximal de 35% de l'équivalent-subvention cumulé dans les autres régions agricoles.
- (52) Étant donné que les caractéristiques techniques de cette analyse n'ont pas été communiquées par les autorités portugaises, la Commission ne dispose pas d'éléments lui permettant d'évaluer dans quelle mesure et dans quelles proportions la règle a été enfreinte. La Commission constate néanmoins, sur la base factuelle des données transmises par les autorités portugaises, que les plafonds n'ont pas été respectés, lors de l'octroi des aides, dans 13% des cas concernant les zones agricoles autres que défavorisées.
- (53) Elle estime donc pouvoir conclure, dans le cas où il serait nécessaire d'effectuer une analyse *a posteriori* pour évaluer le respect du plafond, que celui-ci ne constituait pas un critère conditionnant l'octroi des aides. En effet, dans la mise en œuvre pratique de la mesure, ce plafond a été dépassé dans 13% des cas approuvés pour les zones agricoles non défavorisées.
- (54) La Commission accepte néanmoins l'argument par lequel les autorités portugaises font valoir que, lorsqu'elles étaient en vigueur, les dispositions spéciales applicables à la restructuration des entreprises actives dans le secteur de la production primaire agricole ne prenaient pas normalement en considération les limitations sectorielles applicables aux investissements en vertu du règlement (CE) n° 950/97.
- (55) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la condition visée au point 46, deuxième tiret, n'est pas respectée dans les cas où l'équivalent-subvention cumulé des aides aux investissements reçues et de la ligne de crédit en examen dépasse les montants maximaux que les bénéficiaires auraient légitimement pu recevoir en vertu des dispositions spéciales applicables à la restructuration des entreprises en difficulté dans le secteur agricole.
- (56) En ce qui concerne le respect de la condition mentionnée au troisième tiret du considérant 46, la mesure doit concerner des exploitations agricoles présentant des garanties de viabilité.
- (57) Dans un premier temps, les autorités portugaises ont indiqué qu'étant donné qu'il s'agissait d'une mesure en faveur de la restructuration de crédits bancaires, elles ont considéré que la vérification de la garantie de viabilité était effectuée d'office, dans le cadre de l'analyse faite par les institutions bancaires, préalablement à l'octroi de crédit.
- (58) En conformité avec sa pratique établie, la Commission considère qu'en règle générale, l'examen fait par les instituts financiers avant d'accorder un prêt de consolidation ne peut remplacer l'examen visant à vérifier la viabilité économique de l'entreprise au sens des lignes

directrices communautaires ou des dispositions spéciales pour le secteur agricole mentionnées plus haut. En effet, l'examen effectué par les banques vise en premier lieu à vérifier que la situation financière de l'entreprise laisse présumer que les remboursements de l'emprunt seront effectués avec régularité. Cela est évidemment une condition nécessaire à la viabilité économique d'une entreprise, mais elle n'est pas suffisante pour s'assurer qu'une entreprise est viable au sens des lignes directrices communautaires ou des dispositions spéciales précitées.

- (59) Néanmoins, la Commission reconnaît les difficultés pratiques que suppose l'analyse de la viabilité économique à long terme des exploitations agricoles. Dans ces circonstances, la viabilité financière peut constituer un bon indicateur de la viabilité économique. De même, on peut raisonnablement estimer que le nombre d'exploitations financièrement viables qui ne seront pas économiquement viables est très limité.
- (60) Ce troisième critère implique en outre que, dans son analyse, la Commission prenne en considération l'origine des difficultés financières des entreprises. Pour que les aides aux entreprises en difficulté, mais néanmoins viables, puissent être jugées compatibles avec le marché commun, les difficultés financières doivent être dues à des facteurs externes aux entreprises et non pas inhérents à leur gestion interne.
- (61) En ce qui concerne l'origine des difficultés des exploitations agricoles, les informations transmises par les autorités portugaises permettent de conclure qu'elles sont principalement liées à des facteurs extérieurs aux entreprises agricoles, notamment la suppression anticipée des barrières douanières par rapport aux dispositions de l'acte d'adhésion du Portugal, les taux d'intérêt élevés qui s'appliquent au secteur agricole et les prix élevés de la matière première, à la suite, notamment, de la sécheresse de 1993. Ces informations permettent d'établir que, dans la plupart des cas, l'origine des difficultés économiques provient de facteurs extérieurs aux entreprises.
- (62) La Commission peut donc conclure que la mesure examinée respecte le critère de viabilité des entreprises bénéficiaires mentionné au considérant 46.
- (63) En conclusion, la Commission considère que les dispositions spéciales applicables à la restructuration des entreprises en difficulté dans le secteur agricole ne sont pas remplies en ce qui concerne la ligne de crédit pour le désendettement du secteur de l'élevage intensif dans les cas où l'équivalent-subvention cumulé des aides aux investissements reçues et de la ligne de crédit en examen dépasse les montants maximaux que les bénéficiaires auraient légitimement pu recevoir en vertu des dispositions spéciales applicables à la restructuration des entreprises en difficulté dans le secteur agricole.

Ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine

- (64) S'agissant d'une mesure visant à aider les producteurs à faire face aux coûts de facteurs de production liés à l'élevage porcin (aliments pour animaux et autres dépenses de fonctionnement), cette ligne de crédit doit être considérée comme un crédit de campagne.
- (65) À la date de l'octroi des aides, la pratique établie de la Commission était de ne pas s'opposer aux aides d'État accordées sous forme de crédits bonifiés à court terme en faveur du secteur agricole («crédit de gestion»), pourvu que la durée maximale de l'emprunt soit d'un an et, par ailleurs, que le crédit ne se limite pas à un seul produit et à une seule opération. Dans la limite des dépenses éligibles, la pratique établie ne limitait pas l'intensité de l'élément d'aide et ne s'opposait pas, au niveau des bénéficiaires individuels, à ce que le crédit bonifié soit renouvelé chaque année.
- (66) En 1996, la Commission a adopté une communication concernant les aides d'État relatives aux crédits à court terme à taux d'intérêt bonifiés en agriculture («crédits de gestion») ⁽¹⁷⁾. Face aux difficultés rencontrées dans l'application pratique de ce programme-cadre, la Commission a décidé, le 18 juin 1997, d'en suspendre la mise en œuvre.
- (67) Cette suspension a eu comme effet pratique un retour à la politique précédemment appliquée par la Commission en la matière. Ainsi, lors de l'ouverture de la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, du traité (2 octobre 1997), les dispositions en vigueur étaient celles définies au considérant 65. Par une décision ultérieure de la Commission, le programme-cadre communautaire est de nouveau entré en vigueur à compter du 30 juin 1998.
- (68) L'aide octroyée par la ligne de crédit visée, qui consiste en une bonification du taux d'intérêt applicable à des opérations bancaires liées à des crédits de gestion (avec un équivalent-subvention net de 3,1 %), ne remplit pas les conditions pour être considérée comme compatible avec le marché commun au sens de la politique établie de la Commission, du fait que la durée de la bonification (quatre ans) dépasse largement la période maximale admise pour cette action (un an).
- (69) En l'absence de toute autre base juridique permettant d'accepter cette ligne de crédit, elle doit être considérée comme une aide de fonctionnement, contraire à la politique constante de la Commission en matière d'aides d'État (arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin

⁽¹⁷⁾ JO C 44 du 16.12.1996, p. 2.

1995 dans l'affaire 459/93: Siemens SA contre Commission des Communautés européennes)⁽¹⁸⁾. Il s'agit d'un type d'aides d'État qui, par leur nature, n'induisent aucun développement durable du secteur ou de la région concernée et ont pour effet direct d'améliorer les conditions de production des produits concernés par rapport à celles d'autres opérateurs du même secteur, dans l'Union européenne, qui ne bénéficient pas d'aides comparables.

Conclusion

- (70) En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a) et c), relatives aux aides destinées à favoriser ou à faciliter le développement économique de certaines régions ou de certaines activités, la Commission conclut, au vu de l'analyse qui précède et à la lumière des dispositions communautaires applicables, que les aides en question sont susceptibles d'affecter les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (71) En outre, il y a lieu de considérer que ces aides concernent des produits soumis à des organisations communes de marché et qu'il existe des limites au pouvoir d'intervention des États membres dans le fonctionnement de ces organisations, qui relève de la compétence exclusive de la Communauté. La jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes [voir entre autres l'arrêt rendu le 26 juin 1979 dans l'affaire 177/78 «Pigs and Bacon»⁽¹⁹⁾] établit que les organisations communes de marchés constituent des systèmes complets et exhaustifs excluant tout pouvoir des États membres d'adopter des mesures pouvant y déroger ou y porter atteinte.
- (72) Les aides en question sont donc à considérer comme des infractions à la réglementation communautaire. Dès lors, elles ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogations prévues au paragraphe 3 de l'article 87.
- (73) Les aides en question sont donc à considérer comme des infractions à la réglementation communautaire. Dès lors, elles ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogations prévues au paragraphe 3 de l'article 87.
- (74) De plus, elles sont, pour les raisons exposées ci-dessus, incompatibles avec le marché commun, du fait qu'elles entrent dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 87 du traité sans pouvoir bénéficier d'aucune des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 du même article.
- (75) En cas d'incompatibilité des aides avec le marché commun, la Commission doit faire usage de la possibilité que lui offre l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1973 dans l'affaire 70/72 [Commission contre République fédérale d'Allemagne⁽²⁰⁾], confirmé par les arrêts du 24 février 1987 dans l'affaire 310/85 [Deufil contre Commission⁽²¹⁾] et du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89 [Commission contre République fédérale d'Allemagne⁽²²⁾], et obliger l'État membre à recouvrer auprès des bénéficiaires le montant de toute aide illégalement octroyée. Cette récupération est aussi exigible en vertu de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE⁽²³⁾. Le remboursement est nécessaire pour rétablir la situation antérieure en supprimant tous les avantages financiers dont les bénéficiaires de l'aide octroyée de façon abusive ont indûment bénéficié depuis la date d'octroi de cette aide.
- (76) En ce qui concerne la ligne de crédit pour le désendettement des entreprises d'élevage intensif, et compte tenu du fait que la mesure aurait pu être considérée comme compatible avec le marché commun si les plafonds applicables en vertu des dispositions spéciales pour la restructuration des entreprises avaient été appliqués, le remboursement est exigé pour les 13% des cas en zones agricoles autres que défavorisées dans lesquels ces plafonds ont été dépassés.
- (77) En ce qui concerne la ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine, les aides octroyées doivent être remboursées en totalité.
- (78) Le remboursement de ces aides doit être effectué conformément aux règles de procédure de la législation portugaise. Le montant à récupérer est productif d'intérêts qui courent de la date d'octroi des aides à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux du marché, par référence au taux utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale⁽²⁴⁾.

VII

Conclusions

- (73) Les aides qui font l'objet de la présente décision n'ayant pas été notifiées à la Commission comme prescrit à l'article 88, paragraphe 3, du traité ont été octroyées illégalement, c'est-à-dire sans attendre que la Commission se

⁽¹⁸⁾ Recueil de jurisprudence 1995, p. II-1675.

⁽¹⁹⁾ Recueil de jurisprudence 1979, p. 2161.

⁽²⁰⁾ Recueil de jurisprudence 1973, p. 813.

⁽²¹⁾ Recueil de jurisprudence 1987, p. 901.

⁽²²⁾ Recueil de jurisprudence 1990, p. I-3437.

⁽²³⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽²⁴⁾ Voir note 14 de bas de page.

(79) La présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission pourrait en tirer, le cas échéant, sur le plan du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La ligne de crédit pour le désendettement des entreprises d'élevage intensif mise en œuvre par le chapitre I du décret-loi portugais n° 146/94 du 24 mai 1994 est incompatible avec le marché commun dans les cas où l'équivalent-subvention de celle-ci, cumulé aux aides aux investissements reçues, dépasse 35% dans les zones agricoles non défavorisées.

2. La ligne de crédit pour la relance de l'activité porcine mise en œuvre par le chapitre II du décret-loi portugais n° 146/94 du 24 mai 1994 est incompatible avec le marché commun.

Article 2

Le Portugal est tenu de supprimer les régimes d'aides visés à l'article 1^{er}.

Article 3

1. Le Portugal prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires l'aide visée à l'article 1^{er} et déjà illégalement mise à leur disposition.

2. Le recouvrement est opéré conformément aux procédures du droit national. Les sommes à récupérer produisent des intérêts depuis la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

Article 4

Le Portugal informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'il a prises pour s'y conformer.

Article 5

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1999.

Par la Commission

Franz FISCHLER

Membre de la Commission