

DÉCISION DE LA COMMISSION**du 7 mars 2007****concernant l'aide d'État C 41/2004 (ex N 221/2004) Portugal — aide à l'investissement en faveur de ORFAMA, Organização Fabril de Malhas SA**

[notifiée sous le numéro C(2007) 638]

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

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

(2007/494/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE**Le bénéficiaire**

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées⁽¹⁾, et compte tenu des observations communiquées,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 5 mai 2004 (enregistrée le 19 mai 2004), le Portugal a notifié à la Commission son intention d'accorder une aide à ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A. (ci-après dénommée «ORFAMA»), en vue de contribuer au financement d'un investissement de la part de cette entreprise en Pologne. La Commission a sollicité des informations complémentaires, par lettre du 15 juillet 2004 à laquelle le Portugal a répondu par lettre du 30 septembre 2004 (enregistrée le 5 octobre 2004).
- (2) Par lettre du 6 décembre 2004, la Commission a notifié au Portugal sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, concernant l'aide en question.
- (3) Par lettre du 4 février 2005 (enregistrée le 9 février 2005), les autorités portugaises ont présenté leurs observations dans le cadre de la procédure susmentionnée.
- (4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*⁽²⁾. La Commission a invité les tiers intéressés à présenter leurs observations. Aucune observation n'a été présentée dans ce cadre.

- (5) ORFAMA fabrique des vêtements en tricot à Braga, dans une région couverte par l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE. L'entreprise, créée en 1970, emploie 655 travailleurs et réalise un volume d'affaires annuel de 25 millions EUR. Elle détient 45 % des parts d'un autre fabricant textile, «Marrantex». La majeure partie des ventes de l'entreprise sont destinées à l'Union européenne (50 %), aux États-Unis et au Canada (38 %), ainsi qu'au Japon (5 %)⁽³⁾.

Le projet

- (6) Le projet réside dans l'acquisition de deux entreprises textiles, Archimode SP et Wartatex SP, situées à Lodz, en Pologne. Ces entreprises déploient toutes deux des activités de fabrication dans le secteur de l'habillement.
- (7) ORFAMA a commencé à travailler avec ces entreprises polonaises en 1995, en sous-traitance, les produits fabriqués par celles-ci représentant près de 30 % du chiffre d'affaires d'ORFAMA. Cette dernière a ensuite décidé d'acquérir les deux entreprises polonaises, en vue de consolider sa présence en Pologne et sur les marchés de l'Europe de l'Est.
- (8) Les autorités portugaises ont souligné qu'ORFAMA maintiendrait au Portugal sa capacité actuelle, sans procéder à une délocalisation de ses activités vers la Pologne. Le projet vise à augmenter le volume de production, à dégager des capacités au Portugal en vue de la fabrication de produits à valeur ajoutée accrue et à obtenir un accès aux marchés de l'Allemagne et de l'Europe orientale.
- (9) Les autorités portugaises ont estimé que le projet contribuerait à renforcer la compétitivité de l'industrie textile de l'Union européenne, dans la mesure où ORFAMA, tout comme les entreprises polonaises, se heurte à la concurrence croissante des pays asiatiques, notamment la Chine. Le projet a été achevé en décembre 1999.

⁽¹⁾ JO C 14 du 20.1.2005, p. 2.

⁽²⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽³⁾ Toutes les données indiquées sont extraites de la notification.

L'aide

- (10) L'investissement réalisé pour l'acquisition des deux entreprises s'est élevé à 9 217 516 EUR, répartis comme suit: 8 900 205 EUR pour Archimode et 317 311 EUR pour Wartatex. ORFAMA a financé 97 % de l'investissement au moyen de prêts bancaires, le taux restant ayant été couvert par des fonds propres.
- (11) Le Portugal se propose d'accorder à ORFAMA un crédit d'impôts de 921 752 EUR, correspondant à 10 % de la totalité des coûts d'investissement éligibles, en ce qui concerne le projet susmentionné.
- (12) La mesure a été notifiée dans le cadre d'un régime portugais destiné à promouvoir la modernisation et l'internationalisation des opérateurs économiques ⁽⁴⁾. Ce régime exige la notification, sur une base individuelle, des aides en faveur des grandes entreprises.
- (13) Les autorités portugaises ont affirmé que la demande d'aide a été présentée le 31 mars 2000. Le projet a été réalisé peu avant cette date pour des raisons d'ordre stratégique, sur la base du fait qu'il aurait été éligible à l'octroi d'une aide en vertu de la législation portugaise appropriée. En raison de retards au niveau interne, les autorités portugaises n'ont notifié l'aide qu'en janvier 2004.

III. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (14) Dans sa décision concernant l'ouverture d'une procédure relative à l'affaire en cause, la Commission a indiqué qu'elle examinerait la mesure à la lumière de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, en vue de déterminer s'il était possible de considérer que l'aide facilitait le développement de certaines activités économiques sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (15) De même, la Commission a affirmé qu'elle examinerait la mesure sur la base des critères applicables à l'évaluation des aides en faveur des grandes entreprises destinées à des projets d'investissement direct à l'étranger (IDE), en prenant en considération son analogie avec d'autres affaires d'aides à l'investissement à l'extérieur de l'Union européenne. De cette manière, la mesure a été notifiée en vertu d'un régime portugais visant à promouvoir l'inter-

nationalisation des entreprises portugaises. Il est à noter que lors de l'exécution du projet et de l'introduction de la demande d'aide, la Pologne n'était pas encore membre de l'Union européenne. Par conséquent, l'investissement pouvait faire l'objet d'une aide à titre d'investissement direct à l'étranger selon le régime d'aide portugais approprié.

- (16) Dans les affaires de ce type, la Commission met en balance les effets positifs de la mesure, eu égard à sa contribution à la compétitivité internationale du secteur industriel de l'Union européenne en cause, avec les effets potentiellement négatifs à l'échelon communautaire, tels que les risques de délocalisation et l'incidence négative éventuelle sur l'emploi. La Commission prend également en considération la nécessité de l'aide, compte tenu des risques inhérents au projet dans le pays en question, ainsi que des déficiences de l'entreprise et des PME. Un autre critère concerne l'éventualité d'un impact régional favorable. Enfin, la Commission exclut toutes les aides en faveur d'activités liées à l'exportation.
- (17) Dans ce contexte, la Commission a conclu que, compte tenu de ce que l'investissement a été réalisé dans un État membre de l'Union européenne, l'incidence de l'aide sur le marché communautaire était probablement plus importante que celle d'une aide en faveur d'un projet à réaliser dans un pays tiers.
- (18) La Commission s'est également penchée sur l'incidence qu'aurait la mesure sur l'emploi ainsi que sur d'autres paramètres dans les régions et les secteurs industriels concernés dans les deux États membres, et a soulevé la question de savoir si ce même projet bénéficierait d'une aide de la part de la Pologne.
- (19) Par ailleurs, la Commission a émis des doutes quant à la nécessité de l'aide et/ou de son effet d'incitation pour la réalisation de l'investissement par le demandeur, le projet ayant été achevé avant qu'ORFAMA ait sollicité l'aide d'État. Enfin, la Commission s'est aussi demandé si le projet pouvait être considéré comme un «investissement initial» au sens des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ⁽⁵⁾. La Commission a invité le Portugal à présenter ses observations et toutes les informations complémentaires susceptibles de contribuer à l'examen de cette affaire.

⁽⁴⁾ N 96/1999, JO C 375 du 24.12.1999, p. 4.

⁽⁵⁾ Voir point 4.4 des «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale», JO C 74 du 10.3.1998, p. 9. Conformément à ces lignes directrices, on entend par «investissement initial» un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant une modification fondamentale du produit ou du procédé de production d'un établissement existant (par voie de rationalisation, de diversification ou de modernisation). L'investissement initial est défini sur la base d'un ensemble de dépenses éligibles (terrains, bâtiments et installations/équipements, actifs incorporels et/ou coûts salariaux).

IV. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES AUTORITÉS PORTUGAISES

- (20) Les autorités portugaises ont fait observer que l'investissement a eu lieu dans l'Union européenne et qu'il a contribué au renforcement des liens économiques avec les marchés de l'Europe de l'Est. Les autorités portugaises ont signalé qu'ORFAMA, Archimode et Wartatex se situent dans des régions assistées présentant un taux de chômage élevé. Le secteur textile représente 331 000 postes de travail en Pologne et 95 446 au Portugal. Les taux de chômage du secteur ont enregistré une baisse de 15 points entre 2000 et 2003 au Portugal. Le Portugal considère à cet égard que l'investissement d'ORFAMA a contribué au maintien de l'emploi aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil, et qu'il aura un impact favorable sur les régions en cause.
- (21) Les autorités portugaises ont estimé que la nécessité de l'aide est illustrée par le fait qu'il s'agit d'un premier projet d'investissement direct à l'étranger d'ORFAMA, requérant un effort financier important de 9 217 516 EUR, dont 8 978 362 ont été financés au moyen de prêts bancaires, le montant restant au moyen de fonds propres de l'entreprise. L'aide compenserait l'effort qu'ORFAMA a consenti partiellement dans ce domaine.
- (22) Le projet a pour objet de moderniser la production et les technologies d'information dans les entreprises polonaises, afin d'augmenter la productivité, d'améliorer la qualité des produits et l'efficacité énergétique. L'entreprise se propose de procéder à des substitutions du parc industriel. De l'avis des autorités portugaises, le projet a également contribué à faciliter le développement d'une activité économique au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.
- (23) Enfin, le Portugal a fait valoir que l'aide n'aurait pas d'impact défavorable sur le commerce intracommunautaire. L'investissement en cause ne fait que consolider une relation commerciale déjà existante, permettant de passer de la sous-traitance à un régime de propriété. À l'appui de cet argument, les autorités portugaises ont présenté des statistiques montrant que, au cours de la période 1999 (année de réalisation de l'investissement) — 2003, les ventes d'ORFAMA en Pologne sont demeurées stables. Au cours de cette même période, les ventes totales d'ORFAMA dans l'UE affichaient une baisse.
- (24) De même, les exportations à partir de la Pologne vers l'UE ont également diminué durant cette période.
- (25) Aucune observation de tiers intéressés n'a été présentée dans ce cadre.

V. APPRÉCIATION

Existence d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

- (26) Conformément à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, «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».
- (27) Dans sa décision du 6 décembre 2004, la Commission a conclu que l'aide relève de l'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE en raison des points suivants: en contribuant à la réalisation par ORFAMA d'un investissement en Pologne, la mesure notifiée a favorisé une certaine entreprise ou la production de certains biens; étant donné qu'il existe un commerce important dans l'UE dans le secteur en question, à savoir le secteur textile, l'aide est susceptible d'induire des distorsions de concurrence dans l'UE; l'aide est financée au moyen de ressources étatiques. Ces conclusions n'ont pas été contestées par les autorités portugaises et sont, par conséquent, confirmées.

Compatibilité des aides avec le traité CE

- (28) La Commission a indiqué qu'elle apprécierait la compatibilité de l'aide avec le traité CE compte tenu de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, autorisant une dérogation pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, pour autant que ces aides n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Par conséquent, la Commission doit déterminer si l'aide contribuera au développement de la fabrication de vêtements en tricot et/ou d'autres activités économiques dans l'Union européenne sans affecter les conditions des échanges entre les États membres.
- (29) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a affirmé en outre qu'elle prendrait en considération un ensemble de critères appliqués précédemment à l'octroi d'aides à de grandes entreprises dans le cadre de projets d'investissement direct à l'étranger (voir point 16 ci-dessus) en vue de mettre en balance les avantages de la mesure du point de vue de sa contribution à la compétitivité internationale de l'industrie de l'UE en cause (à savoir la nécessité de l'aide compte tenu des risques inhérents au projet dans le pays où est réalisé l'investissement) avec ses inconvénients éventuels pour le marché de l'Union européenne.

Nécessité de l'aide

- (30) En vertu du principe général de droit en matière d'aide d'État, une aide est considérée comme compatible avec le marché commun lorsqu'il est prouvé qu'elle donne lieu à une activité supplémentaire de la part du bénéficiaire qui n'aurait pas été effectuée sans l'aide. Dans le cas contraire, l'aide se bornerait à créer des distorsions de concurrence sans induire d'effet de compensation positif.
- (31) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait déjà émis des doutes quant à la nécessité de l'aide pour la réalisation par ORFAMA de l'investissement en cause.
- (32) Selon les informations disponibles, ORFAMA est un fabricant bien implanté sur le marché de l'UE, qui fabrique des articles pour des marques bien connues et pour sa propre marque également. À cet égard, les autorités portugaises ont fait valoir qu'il s'agissait du premier projet d'investissement direct à l'étranger d'ORFAMA et que le projet impliquait des risques inhérents aux aspects structurels et conjoncturels du marché polonais (notamment le fait que la Pologne avait engagé des négociations d'adhésion à l'UE), ainsi qu'à des facteurs structurels liés à l'opérateur et à l'économie du pays d'origine. Le Portugal n'a toutefois pas précisé les risques en cause.
- (33) Aux yeux des autorités portugaises, l'attribution de l'aide se justifiait par le fait qu'il s'agissait du premier projet d'investissement direct à l'étranger réalisé par ORFAMA. La Commission fait observer à cet égard que les relations commerciales d'ORFAMA avec Archimode et Wartatex ont commencé dans les années 90, lorsque ORFAMA a lancé la production d'articles d'habillement en sous-traitance avec ces entreprises. En 1995, les deux entreprises polonaises concernées représentaient déjà près de 30 % du volume d'affaires d'ORFAMA. Par conséquent, ORFAMA connaissait déjà bien le fonctionnement de ces entreprises avant de procéder à l'exécution du projet et avait acquis une expérience aussi bien du marché polonais que du marché international. En effet, le bénéficiaire de l'aide avait déjà réalisé partiellement son objectif visant à étendre la production et à accéder au marché polonais et aux marchés limitrophes avant même d'acquiescer ces entreprises ou de solliciter l'aide. Le Portugal semble corroborer cette affirmation en déclarant dans la notification que la décision d'investissement d'ORFAMA en Pologne était partiellement liée à sa connaissance de la situation du marché polonais et de celle des entreprises, limitant ainsi les risques inhérents à l'investissement. Aussi la Commission considère-t-elle que l'investissement en question a résidé dans une opération financière d'acquisition des entreprises polonaises en cause, dans le cadre d'une relation commerciale existante

et qu'elle ne représentait donc pas un premier investissement étranger significatif ⁽⁶⁾.

- (34) La Commission souligne également le fait qu'ORFAMA a sollicité l'aide après la conclusion du projet, ne remplissant donc pas le critère de l'«effet d'incitation» normalement exigé lorsqu'il s'agit d'aides d'État à finalité régionale de la Communauté ⁽⁷⁾. Par ailleurs, la Commission a pu constater qu'apparemment ORFAMA était en mesure de financer son investissement au moyen de ressources propres et de prêts commerciaux qui ont été obtenus avant de demander l'aide.
- (35) Eu égard à ce qui précède, la Commission est parvenue à la conclusion que le Portugal n'a pas apporté la preuve que l'aide était nécessaire pour compenser des risques spécifiques liés au projet.

L'impact de l'aide sur le marché communautaire

- (36) La Commission a soutenu, dans des affaires antérieures, que toute aide en faveur d'un investissement direct à l'étranger est susceptible de renforcer la situation financière et stratégique globale du bénéficiaire, affectant ainsi sa position relative face aux concurrents sur le marché de l'Union européenne ⁽⁸⁾.
- (37) À cet égard, le Portugal a fait valoir que l'objectif de l'investissement est de permettre à ORFAMA d'étendre sa production pour qu'elle atteigne une capacité maximale au Portugal, et d'accroître sa productivité afin d'obtenir des coûts inférieurs et une main-d'œuvre qualifiée et plus jeune en Pologne. Selon les autorités portugaises, ce projet contribuera également à la consolidation de l'industrie européenne en cause, en accroissant l'offre de produits originaires de l'UE et en assurant la promotion de marques de l'UE dans un contexte concurrentiel croissant d'importation. Selon le Portugal, l'octroi d'aides à des entreprises telles que ORFAMA (et indirectement Archimode et Wartatex) se révèle fondamental pour garantir la compétitivité de l'industrie textile dans l'Union européenne sur le marché de l'UE et sur les marchés internationaux.

⁽⁶⁾ Concept analogue à celui évoqué au point 4.4. des «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale», concernant l'«investissement initial», voir note 5.

⁽⁷⁾ Voir point 4.2 des «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale» qui établissent que la demande d'aide doit être présentée avant le début de l'exécution des projets en vue de garantir l'existence de l'effet d'incitation nécessaire; voir note 5.

⁽⁸⁾ Voir décision de la Commission 1999/365/CE prise dans l'affaire C 77/97 (entreprise autrichienne LiftGmbH — Doppelmayr), JO L 142 du 5.6.1999, p. 32.

- (38) La Commission fait observer par ailleurs que l'investissement en cause a été réalisé dans un pays (Pologne) qui est devenu entre-temps membre de l'Union européenne. L'aide aurait un impact sur un secteur (textile) qui fait l'objet de pressions considérables depuis la libéralisation des importations en janvier 2005. D'autres entreprises de l'UE pourraient envisager une réorganisation de leurs activités d'une manière analogue à ORFAMA. Par conséquent, l'aide conférerait à ORFAMA un avantage par rapport aux entreprises qui n'ont pas bénéficié d'une aide de ce type.
- (39) Le Portugal a également signalé que l'aide serait profitable à la situation de l'emploi dans les régions en cause, aussi bien au Portugal qu'en Pologne (respectivement Braga et Lodz), qui sont des régions bénéficiant d'une assistance et enregistrant des taux de chômage élevés (voir point 20), mais n'a pas expliqué de quelle manière l'aide pourrait influencer sur l'emploi dans ces régions.
- (40) Enfin, la Commission estime que même si l'investissement d'ORFAMA aurait pu influencer de manière favorable sur la situation des régions en cause (ce qui n'a pas été démontré), cet impact ne saurait en principe être attribué à l'aide, étant donné que, comme il a été dit antérieurement, l'aide ne présente dans le cas d'espèce aucun effet d'incitation. Le projet, ayant été achevé avant la demande d'aide d'ORFAMA, ne s'est pas avéré nécessaire à la réalisation de l'investissement.
- (41) Dans son appréciation de la compatibilité d'une aide, la Commission compare attentivement les effets négatifs aux effets positifs afin de déterminer si ceux-ci sont plus importants du point de vue de la concurrence et des échanges sur le marché communautaire. À la lumière de ce qui précède, la Commission n'est pas convaincue du fait que l'attribution d'une aide à ORFAMA en vue de la réalisation d'un investissement en Pologne soit de nature à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne ou à induire un effet favorable sur la situation des régions concernées. L'aide viendrait probablement renforcer la position du bénéficiaire, portant ainsi préjudice à ses concurrents qui n'en ont pas bénéficié, sur un marché caractérisé par une forte concurrence et des échanges importants. Par conséquent, la Commission

estime que l'aide ne présente pas pour la Communauté d'effet favorable supérieur à son incidence négative sur la concurrence et les échanges communautaires.

VI. CONCLUSION

- (42) Eu égard à ce qui précède, la Commission conclut que les autorités portugaises n'ont pas apporté la preuve de la nécessité de l'aide pour la réalisation par ORFAMA de l'investissement considéré. Par conséquent, l'aide ne provoquerait que des distorsions de concurrence dans le marché commun, sans contribuer à la réalisation d'une activité supplémentaire de la part du bénéficiaire concerné. L'on ne saurait partant considérer que l'aide facilite le développement d'une activité économique au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, sans altérer les conditions des échanges commerciaux dans une mesure contraire à l'intérêt commun. L'aide en cause est, dès lors, incompatible avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'incitation fiscale d'un montant de 921 752 EUR en faveur de ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A, que le Portugal a notifiée dans le cadre de la réalisation d'un investissement par cette entreprise en Pologne, s'avère incompatible avec le marché commun dans la mesure où elle ne satisfait pas aux critères énoncés à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Cette incitation ne peut dès lors être octroyée.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7 mars 2007.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission