COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 23 octobre 2007

concernant l'aide d'État C 23/06 (ex NN 35/06) mise à exécution par la Pologne en faveur du groupe Technologie Buczek, un producteur d'acier

[notifiée sous le numéro C(2007) 5087]

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

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

(2008/344/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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),

vu le protocole n° 8 du traité d'adhésion sur la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise [1] (ci-après dénommé «protocole n° 8»),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [2],

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) En mars 2002, Huta Buczek (ci-après dénommée «TB-HB») a présenté aux autorités polonaises son plan de restructuration. Le 7 mai 2003, TB-HB a changé sa raison sociale en Technologie Buczek SA (ci-après dénommée «TB»).

(2) Le 5 novembre 2002, le Conseil des ministres polonais a adopté le programme de restructuration et de développement de l'industrie sidérurgique en Pologne jusqu'en 2006 (ci-après dénommé «programme national de restructuration» ou «PNR»). Il permet principalement d'accorder des aides d'État à l'industrie sidérurgique polonaise en vue de sa restructuration pour la période allant de 1997 à 2006 et pour un montant maximal de 3,387 milliards PLN (846 millions EUR) [3].

(3) Le PRN a été présenté à l'UE et, le 25 mars 2003, la Commission a procédé à son évaluation. Sur cette base, la Commission a présenté un projet de décision au Conseil visant à prolonger la période de grâce permettant au secteur sidérurgique polonais d'obtenir une aide publique dans le cadre de l'accord européen (qui, à l'origine, n'était en vigueur que jusqu'à 1997) jusqu'à la date de l'adhésion de la Pologne à l'UE, à condition que les bénéficiaires deviennent viables en 2006. Le Conseil a approuvé la proposition en juillet 2003 [4].

(4) En conséquence, l'UE a autorisé la Pologne, par dérogation à ses règles [5], à accorder à l'industrie sidérurgique une aide à la restructuration. Cet arrangement a été intégré dans le protocole n° 8 du traité d'adhésion sur la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise [6]. Ce protocole autorisait l'octroi d'une aide aux huit entreprises énumérées à l'annexe 1 au protocole n° 8 (dont TB-HB), pour un montant maximal de 3,387 milliards PLN jusqu'à la fin 2003.

[1] JO L 236 du 23.9.2003, p. 948.
[2] JO C 196 du 19.8.2006, p. 23.
[3] En prenant comme taux de change 1 EUR = 4 PLN.
[4] Pour de plus amples informations, voir la décision 2006/937/CE de la Commission du 5 juillet 2005 concernant l'aide d'État C 20/04 en faveur de Huta Częstochowa (JO L 366 du 21.12.2006, p. 1, point 23 *et seq*).
[5] L'Union européenne n'autorise pas les aides au secteur sidérurgique; voir la communication de la Commission — Aides au sauvetage et à la restructuration et aides à la fermeture dans l'industrie sidérurgique (JO C 70 du 19.3.2002, p. 21).
[6] Voir le protocole n° 8 du traité d'adhésion sur la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise (JO L 236 du 23.9.2003, p. 948).

(5) Afin de garantir le respect des conditions énoncées dans le protocole, le protocole nº 8 arrête des dispositions particulières pour la mise en œuvre et le suivi. La Pologne a l'obligation, entre autres, de fournir des rapports de suivi semestriels et, en 2003, 2004, 2005 et 2006, une évaluation indépendante des résultats du suivi ([7]) a été réalisée. Les rapports d'activité de TB ont été présentés en février 2004 et en avril 2005. Ils ont fait l'objet d'une discussion entre les autorités polonaises et les bénéficiaires de l'aide et ont été approuvés par les services de la Commission et les autorités polonaises.

(6) En septembre 2005, TB a modifié son plan d'entreprise individuel (ci-après dénommé «PEI 2005») puis l'a soumis à la Commission pour agrément, conformément au point 10 du protocole nº 8. Toutefois, étant donné que l'entreprise a modifié ce plan à plusieurs reprises par la suite et que, depuis 2006, elle est en liquidation, cette demande est devenue sans objet.

(7) Suite à une évaluation indépendante réalisée en 2005, qui a mis en évidence une augmentation des obligations financières de TB auprès des créanciers publics et une absence de rentabilité, les services de la Commission, par lettres du 29 mars 2005, du 1er août 2005 et du 2 décembre 2005, ont demandé des informations supplémentaires aux autorités polonaises, qui leur ont répondu par lettres du 23 juin 2005, du 28 septembre 2005 et du 14 février 2006.

(8) Par lettre du 7 juin 2006, la Commission a notifié à la Pologne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE concernant l'aide susmentionnée.

(9) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée dans le *Journal officiel de l'Union européenne* ([8]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations relatives à l'aide.

(10) La Commission n'a reçu aucune observation de tiers.

(11) Les autorités polonaises ont répondu par lettres du 18 septembre 2006, du 2 octobre 2006 et du 20 octobre 2006. Par lettres du 6 novembre 2006, du 18 décembre 2006 et du 15 mars 2007, les services de la Commission ont demandé à la Pologne de leur fournir des informations supplémentaires. La Pologne a répondu par lettres du 24 novembre 2006, du 23 janvier 2007 et du 23 mai 2007. Le 13 décembre 2006, les autorités polonaises ont rencontré les services de la Commission.

([7]) Ci-après dénommés «rapports de suivi indépendants» relatifs à l'année de référence.

([8]) Voir la note de bas de page 2.

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

1. Groupe TB

(12) TB est un fabricant de tubes polonais, implanté à Sosnowiec, en Silésie. Jusqu'en 2006, la société fabriquait des produits sidérurgiques et possédait une usine fabriquant des tubes soudés et une autre fabriquant des tubes en acier allié. Ces produits sont des produits sidérurgiques au sens des dispositions communautaires concernant les aides d'État ([9]). Les capacités totales de production de la société s'élèvent à environ 60 000 tonnes ([10]). L'usine de production de tubes soudés se compose de quatre chaînes de soudure (W 1.5, W 2 — modernisées en 1993 et en 2001, W 3 — mise en service en 1999, et W 4 — mise en service en 2003) et de deux chaînes de coupe longitudinale de bandes (dont l'une a été mise en service en 2004). Par ailleurs, jusqu'en 2005, la société disposait d'une usine de production de cylindres.

(13) TB est une société anonyme dont le capital propre s'élevait en 2004 à environ 20 millions PLN (5 millions EUR). Son actionnaire majoritaire est Górnośląski Fundusz Restrukturyzacyjny SA (ci-après dénommé «GFR»), qui détient environ 78,1 % du capital de la société. Jusqu'au 30 décembre 2005, l'actionnaire principal de GFR était la société Eurofaktor SA (ci-après dénommée «EF»), qui détenait 51,3 % de ses actions; les actionnaires d'EF sont des investisseurs privés, parmi lesquels Bonum Sp. z o.o. (37,25 %), ING TFI (13,40 %), Polmetal Sp. z o.o. (11,31 %), Stabilo Group Sp. z o.o. (10,93 %). EF a ensuite revendu sa participation à la société Stabilo Group Sp. z o.o. Le Trésor public était actionnaire minoritaire de GFR.

(14) TB possède actuellement quatre filiales qui exercent une activité principale:

a) *Buczek Automotive* Sp. z o.o. [ci-après dénommée «BA», dont la dénomination était, à l'origine, P.U.R.M. (*Przedsiębiorstwo Usług Remontowo-Mechanicznych*) «*REMEBUD*» Sp. z o.o.], dont TB détient actuellement 51 % du capital. Au début, l'entreprise fournissait à TB des services de réparation de machines et d'installations. En décembre 2005, TB a également transféré à

([9]) Voir l'annexe B à l'Encadrement multisectoriel (JO C 70 du 19.3.2002, p. 8), remplacée par l'annexe I aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13).

([10]) Les informations concernant TB proviennent du Programme de restructuration de Huta Buczek pour la période 2002-2006 (ci-après dénommé «PEI 2002») de mars 2002, sur la base duquel l'aide a été autorisée après l'adoption du PRN. De plus amples informations à cet égard figurent dans la décision d'ouverture de la procédure (note 2 ci-dessus).

BA sa principale activité, exercée pour l'industrie automobile (TB détenait alors entièrement BA), et a changé sa dénomination en BA. Le 1er décembre 2005, 227 employés sont venus s'ajouter aux 76 qui composaient alors l'effectif de BA. Le 1er janvier 2006, TB et BA ont signé un contrat de location à durée indéterminée, en vertu duquel BA utilise les actifs de TB liés à l'industrie automobile. En novembre 2006, en raison de dettes impayées par TB, EF a fait hypothéquer les actions de BA et est devenu propriétaire de la société à hauteur de 49 %. La société BA est un producteur d'acier au sens des dispositions communautaires concernant les aides d'État;

b) *Huta Buczek* Sp. z o.o. (ci-après dénommée «HB», entièrement détenue par TB) est une usine de production de cylindres séparée de l'entreprise TB. L'entreprise emploie 227 personnes. La société HB s'est constituée le 3 décembre 2004 et, à la date de sa création, son capital en actions s'élevait à 100 000 PLN (environ 25 000 EUR). En 2005 et au cours du premier semestre de l'année 2006, TB a procédé à une augmentation du capital de HB par plusieurs injections de capital, pour un montant total de 14 811 600 PLN. HB n'est pas un producteur d'acier au sens des dispositions communautaires concernant les aides d'État;

c) *Buczek — HB — Zakład Produkcji Rur* Sp. z o. o. (ci-après dénommée «ZPR», dont TB détient 18 % du capital, les autres participations étant détenues par le personnel de TB) fournit des services dans le domaine de la production de tubes étirés ainsi que de la coupe et de la transformation de l'acier; elle emploie 100 personnes. En 2001, l'entreprise a été reprise par les employés de TB afin d'éviter sa fermeture. Les équipements de production, qui sont loués par TB-ZPR, appartiennent toujours à TB;

d) *SAMKOL* (entièrement détenue par TB) fournit des services de transport. L'entreprise a été fondée en 1997. Son capital a été augmenté pour la dernière fois en 2001. Auparavant, 80 % de son activité était destinée à TB; actuellement, les recettes de l'entreprise provenant de la collaboration avec TB ne représentent que 20 %.

2. **Plan de restructuration initial**

(15) En 2002, afin de surmonter une situation financière difficile, TB-HB a élaboré un plan d'entreprise individuel (ci-après dénommé «PEI 2002»). Comme indiqué dans la décision d'ouverture de la procédure, le plan opérationnel de restructuration prévoyait de concentrer les activités de l'entreprise sur la production de tubes calibrés soudés destinés à des applications particulières, fabriqués à partir d'une bande de tôle revêtue d'aluminium ou galvanisée. À cette fin, il a été envisagé d'acheter un plus grand nombre d'installations de production ([11]).

(16) Le coût total des investissements potentiels du plan d'entreprise s'élevait à 25 millions PLN. Outre les investissements principaux relatifs à la production et à la transformation des tubes à usage automobile ainsi qu'aux chaînes de production de tubes soudés, le plan prévoyait également des projets tels que l'informatisation, la modernisation d'autres projets de moindre importance et l'achat d'immobilisations. Des investissements dans le domaine des cylindres étaient également souhaitables, mais ils ont été jugés irréalistes et ont donc été ajournés.

(17) Par ailleurs, le plan prévoyait la mise en œuvre d'un programme de réduction des coûts, incluant une réduction du personnel de 532 à 407 personnes. À cette fin, pour la période 2002-2006, le montant total des frais a été évalué à 2 910 000 PLN. En particulier, afin de procéder à une réduction d'effectifs de 161 personnes, il était prévu d'obtenir une aide publique externe de 823 000 PLN, représentant un équivalent-subvention net de 597 000 PLN. En outre, une aide d'un montant de 2,754 millions PLN en faveur de la recherche et du développement (ci-après dénommés «R&D») était prévue; 1 250 000 PLN devaient être versés en 2002, soit un équivalent-subvention net de 900 000 PLN, et 2 540 000 PLN devaient l'être en 2003, soit un équivalent-subvention net de 1 854 000 PLN ([12]).

(18) Enfin, des mesures de restructuration financière, d'un montant de 8,411 millions PLN en équivalent-subvention net, étaient prévues sous la forme d'une annulation de dettes portant sur environ 3,392 millions PLN [principalement, des obligations au titre de l'impôt sur les biens immobiliers envers le conseil municipal et, dans une moindre mesure, des dettes à l'égard du Trésor public et de l'organisme d'assurance sociale (ZUS)]. Il était également prévu de modifier l'échéancier de remboursement d'une dette d'un montant de 6,014 millions PLN à l'égard du ZUS et du Fonds national pour la rééducation des personnes handicapées (PFRON), soit un équivalent-subvention net de 5,019 millions PLN (5,001 millions PLN à l'égard du ZUS et 18 000 PLN à l'égard du PFRON). L'objectif de cette restructuration financière était de dégager des ressources pour l'acquisition de matériaux et la poursuite de l'activité de production de l'entreprise ([13]).

([11]) Voir le PEI 2002, p. 57.
([12]) Voir le PEI 2002, p. 74.
([13]) Voir le PEI 2002, p. 74.

3. **Aide d'État**

a) *Aide prévue dans le cadre du plan de restructuration*

(19) Le programme de restructuration prévoyait, en principe, l'aide suivante:

Tableau 1

Aide d'État prévue en faveur de TB pour la période 2002-2003

Institution	Forme d'aide	En milliers PLN	En milliers PLN (ESN)
FGŚP (2002) [1]	Paiement échelonné	136	3
FGŚP (2003)	Paiement échelonné	270	15
Total des paiements échelonnés		406	18
Conseil municipal de Sosnowiec	Annulation des engagements	2 964	2 964
Trésor public	Annulation des engagements	163	163
ZUS	Annulation des engagements	265	265
Total des engagements annulés		3 392	3 392
ZUS	Paiement échelonné	6 014	5 001
Total	Restructuration financière	9 812	8 411
	Restructuration de l'emploi	823	597
	R&D	3 790	2 754
	Valeur totale de l'aide	14 425	11 762

[1] Fonds de garantie des prestations salariales — assure le paiement des droits salariaux en cas d'insolvabilité de l'employeur.

(20) Le plan de restructuration comportait également des informations selon lesquelles, au cours de la période 1997-2001, HB-TB avait obtenu une aide d'État d'un montant de 4 422 411 PLN en équivalent-subvention net. La majeure partie de cette aide était destinée à la R&D (3 243 626 PLN). Une aide d'un montant de 196 800 PLN a été octroyée à la protection de l'environnement, 132 240 PLN à la formation, et le solde de 849 746 PLN constituait une aide au «processus de restructuration» et une aide ad hoc [14].

(21) Le montant total de l'aide destinée à TB et approuvée par la suite en vertu du PRN et du protocole nº 8 s'élève à 16 184 411 PLN.

[14] Voir le PEI 2002, p. 30.

b) *Aide d'État obtenue*

(22) De l'avis d'un consultant indépendant, le montant de l'aide d'État obtenue par l'entreprise au cours des années 2002-2003 ne s'élevait qu'à 2,235 millions PLN (équivalent-subvention net) [15]. Sur ce montant, 2,045 millions PLN ont été consacrés à la R&D et 190 400 PLN à la restructuration de l'emploi [16].

[15] Rapport de suivi indépendant pour 2004, établi en avril 2005, p. 14.

[16] Ce qui a été confirmé par les données chiffrées présentées dans le rapport semestriel de suivi fourni par la Pologne, par exemple, pour l'année 2003 — voir le rapport de l'UOKiK nº 2, annexe 5, p. 5. Le fait que le plan d'entreprise de TB pour 2005 indique un montant moindre qui, de toute évidence, ne tient pas compte des ressources consacrées à la R&D n'est pas admissible.

(23) En outre, conformément au PEI 2005, l'entreprise a bénéficié d'une subvention budgétaire d'un montant de 877 000 PLN, pour les années 2004-2006, au titre de la restructuration de l'emploi ([17]). Les autorités polonaises ont expliqué que le gouvernement avait octroyé des fonds pour aider à la réinsertion des employés licenciés du secteur sidérurgique sur le marché de travail, au moyen de formations visant à améliorer leurs qualifications, ou pour les inciter à faire usage de la possibilité de prendre une retraite anticipée, en leur versant une compensation partielle compte tenu du bas niveau de la pension de retraite anticipée qui leur serait servie. La subvention a été accordée après adoption d'un amendement, en décembre 2003, à la loi du 24 août 2001 sur la restructuration de la sidérurgie, précisant que le bénéficiaire unique de l'aide était l'employé, l'employeur n'étant qu'un intermédiaire chargé de verser les fonds aux salariés licenciés.

4. **Non-application du plan de restructuration — évolution de la situation au cours de la période 2003-2006**

(24) La restructuration de TB n'a pas abouti aux résultats escomptés par le plan de restructuration et elle s'est terminée, en 2006, par la faillite de l'entreprise pour les raisons suivantes:

a) *Annulation de la dette*

(25) TB n'a pas été en mesure d'obtenir l'annulation de ses dettes prévue dans le PEI.

(26) L'annulation des dettes à l'égard du ZUS, du conseil municipal de Sosnowiec et du Trésor public, d'un montant de 3 392 000 PLN, devait être réalisée conformément à la loi du 30 août 2002 relative au réaménagement de certaines dettes des entreprises envers des créanciers publics (ci-après dénommée «loi du 30 août 2002») ([18]). Cette loi prévoyait, la possibilité de réaménager les dettes publiques d'entreprises se trouvant dans une situation financière difficile en procédant à une remise de dettes. Conformément à cette loi, l'entreprise intéressée était tenue de présenter une demande (accompagnée d'un programme de restructuration) auprès de chaque organisme public vis-à-vis duquel elle souhaitait obtenir le réaménagement de ses dettes (ci-après dénommé «organisme sollicité»).

(27) L'organe sollicité, après avoir constaté que le programme de restructuration proposé pouvait conduire à un redressement de la situation financière de l'entreprise, arrêtait une décision sur les conditions de réaménagement, assortie d'une liste des dettes concernées par l'opération. Lorsque toutes les conditions fixées dans la décision (le paiement d'une taxe de réaménagement, la présentation d'un programme de restructuration et l'absence d'autres arriérés) étaient remplies, l'organe sollicité était alors tenu de publier une décision accordant la remise des dettes visées dans la décision sur les conditions du réaménagement («décision finale de réaménagement»).

(28) Toutefois, cette décision finale ne pouvait être rendue au plus tôt qu'un an à compter de la date d'adoption de la décision sur les conditions de réaménagement et elle exigeait un avis favorable du président de l'Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (office de protection de la concurrence et du consommateur, ci-après dénommé «UOKiK») sur la compatibilité de l'annulation avec les dispositions concernant les aides d'État. Durant la période suivant l'adoption de la décision sur les conditions de réaménagement et avant l'adoption de la décision finale de réaménagement, les dettes dont l'annulation était envisagée devaient être enregistrées en tant qu'arriérés. Par ailleurs, les intérêts de retard y afférents étaient calculés. Pour la Commission, cette procédure visait à ne permettre l'annulation des dettes qu'après qu'il ait été constaté que l'entreprise exécutait effectivement son programme de restructuration.

(29) La Commission a été informée que le ZUS, le conseil municipal de Sosnowiec et le Trésor public n'ont pas procédé à cette remise de dettes.

(30) Le projet d'annulation de la dette de TB envers le conseil municipal de Sosnowiec (obligations au titre de l'impôt sur les biens immobiliers d'un montant de 2 964 000 PLN) a été rejeté par l'UOKiK parce que la demande avait été déposée après le 31 décembre 2003 et que le protocole n° 8 interdit l'octroi d'une aide d'État aux entreprises de l'industrie sidérurgique après cette date. Pour cette raison, le 28 avril 2004, l'UOKiK a déclaré qu'il était impossible d'approuver la remise de dette envisagée parce que cela aurait enfreint les dispositions du protocole n° 8. Pour les mêmes motifs, le 6 février 2004, l'UOKiK a rendu un avis négatif en ce qui concerne l'annulation envisagée de la dette de TB envers le PFRON.

(31) La demande de TB concernant l'annulation de sa dette envers le Trésor public (163 000 PLN) a été rejetée. Conformément à la loi du 30 août 2002, cela n'aurait été possible que si l'entreprise n'avait pas réglé la «taxe de réaménagement» (s'élevant à 15 % de la valeur des dettes à annuler) ou si l'entreprise avait eu d'autres obligations envers le Trésor public.

([17]) Lettre du 2 octobre 2006.
([18]) Voir le PEI 2002, p. 73.

(32) Enfin, il ressort du plan d'entreprise pour 2005 que le réaménagement des dettes envers le ZUS (265 000 PLN) a également échoué, pour des raisons financières. Comme il est exposé ci-dessus (point 26), pour qu'il soit possible d'annuler des dettes en vertu de la loi du 30 août 2002, l'entreprise aurait dû régler ou ajourner le paiement d'autres créances publiques ne relevant pas du réaménagement en vertu de ladite loi. C'est la raison pour laquelle le PEI 2002 prévoyait un échelonnement de dettes d'un montant de 6 420 000 PLN. Compte tenu de ce qui précède, la Commission constate que soit TB n'a pas réussi à s'entendre avec le ZUS pour échelonner ses paiements, soit le ZUS a arrêté une décision dont les conditions n'ont pas été respectées par TB.

b) *Augmentation de l'endettement*

(33) Au cours des années 2001-2006, les créances publiques de TB envers le ZUS, le conseil municipal de Sosnowiec, le Trésor public et le PFRON ont augmenté. L'endettement a commencé à croître en 2001 et il a augmenté régulièrement jusqu'en décembre 2002. Après une courte période de stabilisation, entre février 2002 et novembre 2003, il a de nouveau progressé. Ce n'est que durant la période comprise entre novembre 2003 et novembre 2004 que l'entreprise a de nouveau été en mesure de servir ses dettes, probablement pour respecter les exigences de la loi du 30 août 2002 afin de pouvoir procéder à leur annulation. Toutefois, en novembre 2004, l'endettement de l'entreprise a recommencé à croître.

(34) À l'automne 2004, suite à l'échec de sa tentative d'annulation de ses dettes, les arriérés de TB s'élevaient à environ 20 millions PLN. Cela a été confirmé dans le quatrième rapport de suivi polonais pour 2004, du 8 mars 2005, qui comportait le relevé détaillé des arriérés suivants:

Tableau 2

Endettement de TB présenté dans le rapport de suivi polonais de mars 2005

Créanciers publics (en milliers PLN)	Créances fin 2003	Créances fin 2004	Créances fin janvier 2005
ZUS	14 956	13 916	14 510
Conseil municipal de Sosnowiec	7 411	5 118	5 371
PFRON	480	678	704
Trésor public	269	555	524
Autres	115	0	0
Total	23 231	20 267	21 108

(35) Ainsi, à la fin de 2004, les dettes de TB envers les créanciers publics atteignaient environ 20 millions PLN. Les autorités polonaises ont indiqué qu'en 2004, suite à la vente du patrimoine superflu, TB a pu rembourser environ 5 millions PLN (1,2 million PLN au ZUS et 3,8 millions PLN au conseil municipal). Malgré cela, le rapport indiquait qu'après 2004, l'endettement a encore augmenté et, qu'en janvier 2005, il atteignait 21,1 millions PLN.

(36) Par la suite, les autorités polonaises ont corrigé le montant susmentionné pour le ramener à 20 761 millions PLN fin 2004. Le 31 mars 2005, il était passé à 22,43 millions PLN et, le 30 juin 2005, il atteignait 22,91 millions PLN. Depuis cette date, l'entreprise a manifestement réussi à vendre certains actifs et, grâce à cela, fin 2005, elle avait réduit ses dettes à 20,87 millions PLN. Toutefois, à la mi-2006, son endettement a de nouveau augmenté jusqu'à 22,11 millions PLN et, en août 2006, à savoir au moment de l'ouverture de la procédure de faillite, il avait atteint la somme de 22,67 millions PLN.

(37) Ainsi qu'il ressort des informations obtenues par la Commission, en 2004, TB n'a présenté aucun plan de réaménagement complet pour planifier le remboursement de ses dettes.

(38) Les autorités publiques, en tant que créanciers de l'entreprise, ont pris les mesures de recouvrement exigées par la loi. Le conseil municipal de Sosnowiec et le ZUS ont notamment saisi les comptes bancaires de l'entreprise en vue de recouvrer leurs créances. Ces démarches n'ont toutefois pas été efficaces, car toutes les ressources financières alimentant ces comptes sont destinées à la rémunération des employés.

(39) C'est la raison pour laquelle le recouvrement des créances est principalement réalisé par la constitution d'hypothèques sur les biens immobiliers et par l'acquisition d'un droit d'emphytéose sur les sols. En outre, la propriété de certains actifs a manifestement été transférée au conseil municipal en vertu de l'article 66 de la loi fiscale.

(40) En particulier, le recouvrement des dettes envers le ZUS a eu lieu par la constitution d'hypothèques pour un montant de 25 millions PLN. Par ailleurs, le ZUS possède des gages sur les actifs de production pour une valeur d'environ 12 millions PLN, dont un gage de premier rang d'environ 9,5 millions PLN (notamment un gage de premier rang sur la chaîne de soudage W-3 d'une valeur supérieure à 7 millions PLN).

(41) En mai 2007, l'administrateur judiciaire a publié la liste des obligations reconnues de TB en faillite, d'un montant total de 63 millions PLN. Cette somme inclut les créances publiques; le principal créancier est EF, dont les créances s'élèvent à 35,9 millions PLN.

c) *Investissements*

(42) TB n'a pas entièrement mis en œuvre le plan d'investissement prévu, d'un montant de 25 millions PLN, mais elle a dépensé environ 10 millions PLN pour des investissements et a affecté certains moyens financiers supplémentaires à la R&D.

(43) La société TB a réalisé certains investissements conformément à son PEI. En 2003 et 2004, les investissements se sont concentrés sur le développement de la production de tubes à usage automobile. De fait, en 2003, elle a commandé une chaîne de soudage de tubes avec revêtement en aluminium (d'une valeur de 3 207 000 PLN), et, en 2004, une chaîne de coupe longitudinale permettant de produire des tubes courts (d'une valeur de 733 000 PLN). En outre, les chaînes de soudage existantes ont été modernisées (1 063 000 PLN) ainsi que certains bâtiments (pour une valeur de 1 379 000 PLN, y compris le système de chauffage), indispensables à la production destinée à l'industrie automobile. Ainsi, au cours des années 2002-2005, les investissements dans l'activité automobile se sont élevés au total à 6,383 millions PLN. Les autorités polonaises ont confirmé que tous les investissements concernent des actifs qui, entretemps, ont été loués à BA ([19]).

(44) Par ailleurs, environ 3,5 millions PLN ont été affectés à d'autres investissements concernant les systèmes informatiques, à l'achat d'autres biens de capital et à d'autres projets ([20]).

(45) En outre, une somme supplémentaire de 12 à 13 millions PLN a été prévue pour les années 2005-2006. Elle devait permettre d'accélérer le démarrage de la production d'éléments de tubes fabriqués en chrome, une nouvelle chaîne de soudage devant être achetée (pour environ 6 millions PLN) en 2006, ce qui, à la connaissance de la Commission, n'a cependant pas été le cas.

d) *Performances générales de l'entreprise*

(46) TB n'a pas réussi à surmonter ses difficultés financières et n'a obtenu aucun crédit bancaire.

(47) Au cours de la période de restructuration, TB n'a pas été en mesure d'obtenir un soutien financier, ni de la part de créanciers, ni de la part d'institutions financières locales ([21]). En réalité, en 2003 déjà, la banque avait limité les instruments de crédit offerts à la société. La situation ne s'est améliorée que grâce à l'arrivée d'un investisseur financier, GFR, qui a racheté une importante quantité d'obligations, transformées ensuite en prêts à long terme. Néanmoins, en 2004, TB n'a non plus été en mesure d'obtenir un crédit bancaire ([22]).

(48) Cela est lié au fait que, pendant la période de restructuration, TB n'a pas été en mesure de parvenir à la viabilité et ce, malgré une évolution très favorable du marché.

(49) En fait, en 2003, ainsi qu'il ressort de rapports financiers indépendants, les ventes de TB sont restées nettement inférieures au niveau visé (48 000 tonnes de tubes) et n'ont atteint que 30 000 tonnes ([23]). En outre, l'entreprise se heurtait à des tarifs imposés sur les larges bandes laminées à chaud, qui constituent la principale matière première utilisée dans la production, et à une mauvaise stratégie de promotion par les prix qui a entraîné une diminution des recettes. C'est pourquoi, la société a terminé l'année 2004 avec une marge opérationnelle négative de 5 millions PLN (pour un chiffre d'affaires de 92 millions PLN). Par conséquent, l'entreprise n'a pas rempli le critère de rentabilité de la Commission. Dans son rapport de synthèse de janvier 2004, le consultant indépendant de la Commission a estimé que TB continuait d'exercer une activité commerciale tout en étant insolvable ([24]).

([19]) Lettre de la Pologne du 23 janvier 2007.

([20]) Voir le PEI 2005, p. 69.

([21]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2003, établi en janvier 2004, p. 7.

([22]) Voir le quatrième rapport polonais pour 2004, établi en mars 2005, p. 168.

([23]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2003, établi en janvier 2004.

([24]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2003, établi en janvier 2004, p. 16. Dans le rapport pour 2004, il a même été constaté que les résultats de l'entreprise en 2003 ont été *nettement* plus mauvais que ceux prévus pour les 10 mois suivants (à partir de la date du premier exercice de suivi).

(50) En 2004, le troisième rapport de suivi polonais de septembre 2004 a également indiqué que la liquidité financière de la société TB était faible et que son excédent financier n'arrivait pas à couvrir le remboursement des échéances du crédit avec les intérêts et que, partant, le risque était élevé que le crédit ne soit pas remboursé dans le délai ([25]). Le quatrième rapport polonais pour 2004 comportait des données détaillées sur les arriérés (voir le point 34 ci-dessus) et soulignait le fait que l'entreprise n'avait pas réussi à obtenir un soutien de la part des institutions financières, n'avait pas réalisé son plan de réduction des effectifs et n'avait pas atteint non plus le niveau de rentabilité de la production prévu. En outre, en ce qui concerne la situation financière de l'entreprise, il a été constaté que «parmi toutes les entreprises appartenant au groupe analysé, Technologie Buczek Sp. z o.o. [TB] présente le plus grand risque de perte de liquidité financière. Ce risque n'est pas atténué par la réalisation de bénéfices nets sur l'activité économique exercée car ceux-ci n'apportent pas de moyens financiers supplémentaires. […] Le niveau élevé de financement des actifs par des obligations, notamment une part importante d'arriérés envers des organismes publics, témoigne de l'existence de ce risque. Cette situation entraîne une réticence des détenteurs de capitaux à investir dans l'entreprise, ce que confirment ses difficultés à obtenir un crédit auprès des banques».

(51) L'avis des autorités polonaises a été confirmé par le rapport de suivi indépendant de mai 2005 ([26]), qui indique qu'en 2004, malgré une forte croissance sur le marché de l'acier et une hausse des prix de l'acier (supérieurs de 30 % par rapport aux prévisions), TB a enregistré une marge opérationnelle négative et le niveau des ventes a été de 20 % inférieur aux prévisions. Pour cette raison, le consultant a constaté que «sur la base des résultats de l'entreprise en 2003 et 2004, on peut considérer qu'il existe un risque important que l'entreprise ne parvienne pas à être compétitive sur le marché d'ici à la fin de 2006» ([27]).

(52) En septembre 2005, le cinquième rapport polonais a confirmé que «TB a perdu sa liquidité financière». Ce rapport soulignait également que la perte de la liquidité financière était due à la cession de l'activité de laminage ([28]).

e) *Changements de stratégie*

(53) TB a changé à plusieurs reprises son conseil d'administration et sa stratégie d'activité.

(54) TB a essayé de procéder à différents changements structurels dans l'entreprise. Elle a révoqué plusieurs fois le conseil d'administration de l'entreprise: en 2003, en 2005 (en février et en octobre), ainsi qu'en 2006.

(55) Fin 2003, en septembre 2005 et au début de 2006, TB a modifié sa stratégie de restructuration. Dans le PEI 2005, la stratégie a visiblement été modifiée de manière à limiter l'activité de TB à la production de tubes en acier avec revêtement en aluminium et de tubes en acier chromé. A cette fin, il était prévu de réduire le personnel à 267 personnes. Le PEI modifié exigeait de toute évidence que TB arrête la production non rentable de tubes en acier allié sans soudure et de tubes soudés. L'entreprise a également arrêté la production de tubes soudés en acier chromé.

(56) En outre, les autorités polonaises ont indiqué, dans leur lettre du 14 février 2006, que, depuis 2006, TB avait l'intention de mettre fin, en 2007, au processus de production pour se contenter d'être une société dirigeante. TB devait fonder une nouvelle société afin de créer une entreprise leader, spécialisée dans la production de tubes en aluminium et de tubes chromés destinés à l'industrie automobile. Une entreprise distincte devait être ainsi créée, car «la restructuration des actifs et des finances de TB en cours […] l'empêche de parvenir à la stabilité financière, de rembourser ses dettes budgétaires et d'obtenir un crédit permettant d'accéder à des sources de financements moins chères» ([29]). Cette entreprise devait utiliser les chaînes de soudage W-4 et W-2 grâce à un bail cédé par TB et toute la main d'œuvre y aurait été transférée (à l'exception de quelques employés qui devaient diriger TB). L'infrastructure nécessaire a visiblement été soustraite du patrimoine de TB. Les autres machines de soudage devaient alors être vendues pour des raisons de restructuration des actifs. Considérant que la production devait cesser fin 2006, la Commission estime que la nouvelle stratégie de restructuration prévoyait la liquidation effective de TB.

(57) Entre-temps, le 15 septembre 2006, TB a demandé l'ouverture d'une procédure de faillite. Le groupe TB en faillite peut continuer à exercer une activité économique. L'activité actuelle de TB consiste à louer des actifs à ses filiales. Ladministrateur judiciaire envisage de vendre les parties organisées de l'entreprise et, entre-temps, de poursuivre l'activité de location.

f) *Restructuration du groupe*

(58) TB a procédé à une restructuration de groupe et a cédé deux activités rentables: la production de cylindres en acier chromé (transférée à HB) et celle de tubes en acier revêtus d'aluminium et de tubes chromé (à BA) (voir le point 14 ci-dessus).

([25]) Voir le troisième rapport polonais, établi en janvier 2004, portant sur la période allant de janvier à juin 2004.

([26]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2004, établi en mai 2005.

([27]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2004, établi en mai 2005, p. 1.

([28]) Voir le cinquième rapport polonais du 9.9.2005, p. 18.

([29]) Le plan n'a jamais été fourni à la Commission, mais son contenu a manifestement été reproduit dans la lettre de la Pologne du 14 février 2006.

(59) L'activité de TB en matière de cylindres n'a pas été reconnue comme faisant partie de l'activité principale de la société. En 2002 déjà, le PEI 2002 a indiqué qu'il ne fallait plus investir dans HB, mais s'en séparer.

(60) HB a été constituée en décembre 2004 et son capital social s'élevait à l'époque à 100 000 PLN. L'année suivante, sa valeur est passée à 14 911 600 PLN grâce à un apport d'actifs d'une valeur de 3 330 900 PLN (17 janvier 2005), à des injections de capital d'un montant de 3 850 000 PLN (février/mars 2005) et de 1 830 700 PLN (novembre 2005), ainsi qu'à un apport d'actifs immatériels d'une valeur de 5 800 000 PLN (13 juillet 2006).

(61) La valeur totale de HB a été évaluée par la méthode suisse à 38 millions PLN. En conséquence, la valeur de marché de l'entreprise est nettement supérieure à la valeur de son capital (14,9 millions PLN). En réalité, HB réalise des bénéfices. Elle n'a pas d'arriérés envers les organismes publics. En juin-juillet 2005, HB a acquis auprès de TB, pour un montant de 9 450 013 PLN, des immeubles et des machines dont la valeur a été évaluée à 10 430 194 PLN. Les actifs sont restés gagés et HB, conformément à la législation polonaise (article 12 de la loi fiscale) est même devenue débiteur solidaire de TB en ce qui concerne certaines dettes de TB envers le ZUS.

(62) L'activité de BA a été relancée en 2005 en vue de lui faire reprendre l'activité de tubes en aluminium et de tubes chromés. À cette fin, des employés de TB ont été transférés à BA et, en juillet 2006, le capital de l'entreprise a été augmenté de 1 550 000 PLN. En outre, TB loue à BA les actifs de production utilisés pour fabriquer des pots d'échappement destinés à l'industrie automobile (notamment les chaînes de soudage W2 et W4 et la chaîne de coupe longitudinale de bandes). Le contrat de location est conclu pour une durée indéterminée et BA paye à ce titre 258 000 PLN par mois plus la TVA. Sur cette base, BA bénéficie évidemment des investissements réalisés concernant ces actifs. En réalité, le septième rapport de la Pologne confirme que TB a transmis à BA des capacités de production s'élevant à 20 000 tonnes ([30]).

(63) En février 2004, la société EF a signé avec TB un contrat d'affacturage. Afin de se conformer au contrat, il a été procédé à l'enregistrement des hypothèques sur les actions de HB et de BA. De cette manière, EF est devenue le plus important créancier de TB. Étant donné qu'EF n'était qu'actionnaire de GFR, les créances d'EF ne sont pas considérées comme des investissements de capitaux dans TB.

(64) TB détient actuellement 51,2 % du capital de BA. Les actions restantes ont été reprises par EF lors de la réalisation de l'hypothèque, le 20 juillet 2006, au titre du règlement des dettes. Le règlement a été effectué sur la base de la valeur nominale des actions, pour un montant de 7,2 millions PLN.

([30]) Voir le septième rapport polonais du 10.9.2006, p. 15.

(65) EF, en tant que créancier, a demandé à l'administrateur judiciaire de retirer du passif exigible 48,8 % des actions de HB. Cette demande a toutefois été rejetée par le juge en septembre 2006.

III. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(66) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission constatait que la restructuration de TB n'a pas été conforme au protocole nº 8 et elle émettait des doutes sur trois points:

a) étant donné que le plan de restructuration n'a pas été réalisé, elle a décidé de vérifier si l'utilisation de l'aide à la restructuration était conforme à sa destination;

b) elle se demandait si la non-exécution des créances envers les organismes publics pouvait constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE;

c) elle se demandait si l'aide budgétaire supplémentaire accordée pour la restructuration de l'emploi après 2003 pouvait constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(67) La Commission a indiqué que tout le groupe était considéré comme bénéficiaire de l'aide.

IV. OBSERVATIONS DE LA POLOGNE

(68) Premièrement, les autorités polonaises récusent le fait selon lequel l'utilisation de l'aide à la restructuration n'était pas correcte. La Pologne démontre que cette aide n'a pas été, en totalité, une aide à la restructuration:

a) cela concerne principalement l'aide à la R&D accordée dans les années 2002-2003. En effet, c'est dans la R&D que la société TB a utilisé une majeure partie de l'aide qui lui a été accordée dans le cadre du plan de restructuration. La Pologne a assuré que l'aide accordée avait été effectivement utilisée pour la R&D. La Pologne a transmis les informations relatives à la décision du président du Komitet Badań Naukowych (Comité de la recherche scientifique) du 30 novembre 2001 concernant les critères et le mode d'octroi et de versement des ressources financières prévues dans le budget de l'État pour la science. Conformément à cette décision, les dépenses de R&D ont fait l'objet du suivi nécessaire sur la base des factures présentées et de rapports annuels détaillés indiquant qu'une utilisation incorrecte de l'aide n'avait pas eu lieu;

b) par ailleurs, l'aide à l'emploi accordée avant 2004 a été considérée comme étant compatible avec le marché commun étant donné que son octroi a été lié à d'autres facteurs abordés dans les négociations d'adhésion. Toutefois, les autorités polonaises n'affirment pas que cette aide était compatible avec le marché commun en tant qu'aide destinée à d'autres fins que la restructuration;

c) la Pologne prouve également qu'une partie de l'aide accordée avant 2002 a effectivement été utilisée pour la R&D, la protection de l'environnement ainsi que pour la formation et qu'elle a été dépensée aux fins déclarées;

(69) Deuxièmement, les autorités polonaises ont fourni certaines explications des créanciers institutionnels concernés, du ZUS, du conseil municipal de Sosnowiec et du PFRON, concernant les mesures d'exécution qu'ils ont prises, afin de souligner que ces institutions se sont comportées comme des créanciers privés:

a) lors de la procédure d'exécution, le ZUS a saisi les comptes et les créances de l'entreprise et, en 2005, il a réussi à recouvrer la somme de 2,3 millions PLN. En outre, le ZUS possède une hypothèque sur les immeubles de TB d'une valeur dépassant 25 millions PLN et a constitué un gage financier sur les actifs de l'entreprise dont la valeur s'élève à 12,2 millions PLN. Selon le ZUS, rien ne permettait d'affirmer que déclarer TB en faillite aurait permis de recouvrer une plus grande partie des créances qu'ouvrir à son encontre une procédure d'exécution forcée. En revanche, il est probable que le prix de vente des actifs obtenu aurait été considérablement inférieur à la plupart des créances hypothéquées. En outre, la majeure partie des hypothèques obligatoires grevant les actifs de TB, qui avaient été constituées au profit du ZUS, avait fait auparavant l'objet de garanties constituées au profit d'autres créanciers qui, en cas de vente d'immeubles suite à la procédure de faillite, auraient été prioritaires pour le recouvrement des dettes existantes;

b) le conseil municipal de Sosnowiec a procédé à une exécution forcée par saisie des comptes bancaires (la valeur des créances recouvrées s'élève à environ 1,7 million PLN) et saisie de créances sous forme de loyer (équivalant à 0,5 million PLN). Les droits du conseil municipal ont été également garantis par l'enregistrement d'hypothèques obligatoires pour une valeur totale de 3,2 millions PLN, plus les intérêts;

c) le PFRON a indiqué avoir procédé, en 2005, à une exécution forcée à l'encontre de TB en délivrant 6 titres exécutoires qui ont abouti à un règlement partiel en juillet 2006.

(70) Troisièmement, la Pologne a répondu aux doutes de la Commission européenne concernant le soutien à la restructuration de l'emploi accordé après 2003. Elle a expliqué que la loi du 24 août 2001 sur la restructuration de la sidérurgie avait été modifiée en décembre 2003 en ce sens que le soutien n'était destiné qu'à aider les salariés licenciés, les aciéries n'étant utilisées que comme intermédiaires pour transmettre les fonds (voir le point 20 ci-dessus).

(71) Les autorités polonaises considèrent que les filiales de TB ne pourraient être considérées comme responsables que si elles avaient effectivement utilisé l'aide accordée. Elles affirment en outre que les injections de capital et d'actifs ont été réalisées de manière convenable. Par ailleurs, les autorités polonaises considèrent que HB n'est pas un producteur d'acier et que, de ce fait, elle n'est pas soumise aux dispositions du protocole n° 8.

V. **APPRÉCIATION DE L'AIDE**

1. **Base juridique de l'appréciation**

(72) Le point 1 du protocole n° 8 dispose que «[n]onobstant les articles 87 et 88 du traité CE, les aides d'État octroyées par la Pologne pour la restructuration de secteurs spécifiques de l'industrie sidérurgique polonaise sont reconnues comme compatibles avec le marché commun», si, entre autres, les conditions définies dans ledit protocole sont remplies.

(73) Le Conseil a prorogé la période prévue pour accorder des aides à la restructuration de la sidérurgie polonaise, dans le cadre de l'accord européen, jusqu'à la date d'adhésion de la Pologne à l'UE, conformément au protocole n° 8 du traité d'adhésion. Pour atteindre cet objectif, le protocole n° 8 porte sur des périodes tant avant qu'après l'adhésion de la Pologne à l'UE. Plus précisément, il autorise l'octroi d'une aide limitée à des fins de restructuration durant la période 1997-2003 et interdit toute nouvelle aide d'État à la restructuration de la sidérurgie polonaise durant la période 1997-2006. Il diffère nettement de ce point de vue des autres dispositions du traité d'adhésion, comme le mécanisme transitoire défini dans l'annexe IV («procédure relative aux aides existantes») qui ne concerne que les aides d'État accordées avant l'adhésion et qui sont «encore applicables» après cette date. On peut donc considérer le protocole n° 8 comme une *lex specialis* qui, dans le domaine qu'il traite, remplace d'autres dispositions du traité d'adhésion ([31]).

([31]) Voir la décision 2006/937/CE.

(74) La Commission fait également remarquer que le champ d'application du PNR et du protocole n° 8 ne se limite pas à celui de l'annexe I du traité CECA. En effet, le protocole n° 8 couvre également certains secteurs sidérurgiques non désignés dans le traité CECA ([32]), en particulier les tubes non soudés et les gros tubes soudés. Ce champ d'application est conforme à la définition du secteur sidérurgique au sens des dispositions communautaires concernant les aides d'État ([33]), qui s'appliquait à la date d'entrée en vigueur du protocole n° 8. Il résulte principalement du champ d'application du PNR qui est mis en œuvre en vertu du protocole n° 8. En effet, la moitié des bénéficiaires du PNR final est constituée de producteurs de tubes, notamment Huta Andrzej SA (en faillite), Huta Batory SA (en faillite), Huta Pokój, filiale de l'entreprise Mittal Steel Poland (anciennement PHS) et TB SA C'est la raison pour laquelle le protocole n° 8 s'applique également aux producteurs de tubes, en particulier TB.

(75) Étant donné que les articles 87 et 88 du traité CE ne concernent pas normalement l'aide accordée avant l'adhésion qui n'est plus applicable après l'adhésion, les dispositions du protocole n° 8 élargissent le contrôle des aides d'État dans le cadre du traité CE à toute aide accordée à la restructuration de la sidérurgie polonaise dans les années 1997-2006.

(76) Conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, une décision peut être prise après l'adhésion de la Pologne à l'UE, étant donné qu'en absence de dispositions particulières dans le protocole n° 8, ce sont les règles et les principes habituels qui s'appliquent. Pour la même raison, le règlement (CE) n° 659/1999 du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (ci-après dénommé «règlement de procédure») ([34]) est également applicable.

2. **Existence de l'aide**

(77) Conformément à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, l'aide d'État, c'est-à-dire toute aide accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises, est incompatible avec le marché commun dans la mesure où elle affecte les échanges entre États membres.

(78) En vertu du protocole n° 8, la Pologne a été autorisée à accorder à TB une aide à la restructuration pour la réalisation de son plan de restructuration.

(79) Toutefois, l'octroi de l'aide n'était possible que durant une période limitée, qui a expiré à la fin de 2003. Après cette période, la Pologne a perdu le droit d'accorder des aides à la restructuration dans le cadre du protocole n° 8. Toute aide aurait donc été contraire au point 18 c) du protocole n° 8, qui interdit d'accorder des aides d'État supplémentaires à l'industrie sidérurgique, et en particulier aux entreprises bénéficiaires désignées dans ledit protocole.

(80) Malgré cela, après 2003, les autorités polonaises ont continué à accorder des crédits à TB ou à prolonger les crédits en cours, ce qu'il convient de considérer comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(81) La Commission rappelle que l'article 87, paragraphe 1, du traité CE concerne les interventions qui, sous différentes formes, réduisent les coûts normaux de l'entreprise et partant, sans constituer une subvention stricto sensu, ont le même caractère et des effets identiques. Cela a été confirmé à maintes reprises dans des cas où une institution publique responsable du recouvrement des cotisations de sécurité sociale tolère le non-paiement ou un retard dans le paiement de ces cotisations, étant donné que ce comportement, en diminuant les coûts liés au fonctionnement normal du régime de cotisations de sécurité sociale, procure indiscutablement à l'entreprise bénéficiaire un avantage concurrentiel certain ([35]). Au lieu d'accorder un rééchelonnement des paiements, le créancier public aurait pu réclamer le remboursement immédiat du montant total de ses créances, le cas échéant en faisant valoir son hypothèque ([36]).

(82) Afin de statuer sur l'existence d'un avantage qui pourrait constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, il incombe à la Commission de démontrer que les pouvoirs publics ne se sont pas comportés comme un hypothétique créancier privé qui, pour autant que cela soit possible, se serait trouvé dans une situation identique envers un débiteur ([37]).

([32]) JO C 320 du 17.10.1998, p. 3.
([33]) Voir l'annexe B à l'Encadrement multisectoriel (JO C 70 du 19.3.2002, p. 8), remplacée par l'annexe I aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13).
([34]) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.
([35]) Affaire C-256/97, *DMT*, point 21, Recueil 1999, p. I-3913.
([36]) Affaire T-36/99, *Lenzing*, point 146, Recueil 2004, p. II-3597.
([37]) Affaire C-342/96, *Tubacex*, point 46, Recueil 1999, p. I-2459; affaire C-256/97, *DMT*, point 21, Recueil 1999, p. I-3913; affaire C-480/98, *Magefesa*, Recueil 2000, p. I-8717; affaire T-152/99, *HAMSA*, point 167, Recueil 2002, p. II-3049.

(83) À titre d'observation liminaire, la Commission fait remarquer que le seul fait qu'une aide d'État en faveur de l'entreprise existait auparavant rend impossible, conformément à la jurisprudence constante, d'examiner l'affaire du point de vue d'un hypothétique créancier privé parce qu'avant toute chose, il est évident qu'un tel créancier ne tolérerait pas l'annulation de la dette initiale; dans le cas contraire, cela ne serait pas une aide ([38]). Cela concerne en particulier la situation de restructuration de l'entreprise, au cours de laquelle les deux mesures sont appliquées.

(84) En outre, aucun examen du point de vue d'un hypothétique créancier privé n'est possible si le plan de restructuration n'est pas actualisé. Dans ce cas également, conformément à la jurisprudence constante, si l'on veut examiner un accord de réaménagement de dettes du point de vue d'un investisseur agissant selon les règles du marché, cet investisseur aurait exigé une actualisation complète du plan de restructuration. Aucun créancier ni investisseur privé n'aurait accepté de réaménagement sans un tel plan ([39]), comme cela s'est produit en l'espèce.

(85) En outre, même sur la base d'un hypothétique plan de restructuration, aucun investisseur hypothétique n'aurait conclu d'accord supplémentaire relatif à la restructuration.

(86) La Commission ne conteste pas le fait que le défaut d'exécution forcée des créances de droit public, qui pouvaient être annulées en vertu du PEI/PNR, était, pendant un certain temps, justifié par des mécanismes prévus par la loi du 30 août 2002. En réalité, conformément à cette loi, l'exécution forcée des obligations soumises à la restructuration était interdite jusqu'à la fin de la procédure de restructuration ou sa suspension pour des raisons évoquées dans cette loi. En outre, la Commission prend en considération le fait qu'en ce qui concerne les dettes supplémentaires non prévues dans la restructuration, les créditeurs pouvaient espérer que la situation financière de TB s'améliorerait suite à la remise de dettes envisagée et que, par conséquent, ils pouvaient avoir des raisons de suspendre l'exécution du remboursement des dettes jusqu'à la date d'attribution de l'aide conformément à la loi du 30 août 2002.

(87) Il est cependant évident que la restructuration sur la base de la loi du 30 août 2002 a échoué, en partie au moins en raison de son incompatibilité avec le protocole n° 8, ainsi qu'il ressort de l'avis négatif émis par l'UOKiK (premier avis du 6 février 2004), et, pour une autre partie, en raison des problèmes financiers de l'entreprise qui n'ont pas permis à TB de respecter les conditions de la législation nationale. La Commission estime que les principaux créanciers publics, comme le ZUS, le conseil municipal et le Trésor public, ont dû avoir connaissance de cet échec, étant donné qu'ils ont tous participé au premier réaménagement des dettes. De même, le PFRON a dû être averti par l'avis de l'UOKiK concernant les dettes de TB à son égard.

(88) Après l'échec du précédent accord de restructuration, on peut s'attendre à ce que l'investisseur privé qui examinerait en détail la situation économique du débiteur soit particulièrement vigilant ([40]). Par conséquent, un examen attentif des avantages résultant d'un ajournement du remboursement des dettes aurait démontré que le remboursement potentiel n'aurait pas été supérieur au remboursement sécurisé résultant d'une liquidation possible de la société ([41]). En réalité, un nouvel accord de rééchelonnement aurait dû exiger que la restructuration conduise, dans tous les cas, à la viabilité de l'entreprise et que les arriérés n'augmentent pas afin que le créancier puisse espérer être remboursé dans un délai raisonnable.

(89) Dans le cas de TB, compte tenu de ses marges opérationnelles négatives en 2003 et 2004, ainsi qu'il a été indiqué aux points 49 à 51, il était fort douteux qu'elle parvienne à la viabilité fin 2004. Le chiffre d'affaires de l'entreprise n'arrivait pas à couvrir ses coûts. En outre, TB n'a pas réussi à mettre à profit la forte croissance du secteur sidérurgique en 2004. Pour cette raison, tous les indicateurs concernant les perspectives d'un retour de TB à la viabilité étaient négatifs.

([38]) Affaire T-11/95, *BP Chemicals*, points 170 et 179, Recueil 1998, p. II-3235, dans laquelle le tribunal a estimé qu'un apport en capital ne peut être examiné séparément de la restructuration en cours. Autrement dit, le tribunal a estimé que lorsqu'une aide à la restructuration est octroyée à une entreprise en difficulté financière, toute autre aide financière ne devrait pas, dans des conditions normales, satisfaire au critère de l'investisseur en économie de marché.

([39]) Voir les affaires jointes T-126/96 et T-127/96, *BFM et EFIM*, point 86, Recueil 1998, p. II–3437, ainsi que l'affaire T-318/00, *Freistaat Thüringen contre Commission des Communautés européennes* (CDA Alrechts), Recueil 2005, p. II-4179, dans laquelle le tribunal, aux points 200 et 248, constate: «Il convient, en effet, de souligner que, au vu de la situation désastreuse dans laquelle se trouvait PA au moment de la conclusion de la convention d'assainissement, tout investisseur raisonnablement diligent agissant en économie de marché aurait d'abord fait une étude approfondie de la situation économique de l'entreprise et exigé l'établissement d'un plan de restructuration viable avant de lui octroyer des crédits aussi importants et a fortiori avant de la racheter.»

([40]) Voir l'arrêt dans l'affaire T-36/99, point 140 et seq, *Lenzing*, Recueil 2004, p. II-3597.

([41]) Arrêt T-152/99, *HAMSA*, point 170, Recueil 2002, p. II-3049.

(90) En outre, TB étant devenue insolvable, son endettement a augmenté progressivement. À partir de novembre 2004, malgré le processus de restructuration, TB n'était plus en mesure de rembourser ses dettes courantes. Pour cette raison, aucun remboursement raisonnable des arriérés n'aurait été possible dans le cadre d'un quelconque nouveau réaménagement hypothétique des dettes.

(91) Considérant que les créanciers publics, c'est-à-dire le conseil municipal, le ZUS, le PFRON et le Trésor public, possédaient de bonnes garanties, ils avaient la possibilité de les transformer en liquidités dans le cadre d'une procédure commune ouverte pour insolvabilité, en vertu du droit de la faillite polonais. La Commission ne peut admettre l'argument du ZUS, selon lequel il ne disposait pas de bonnes garanties, car les informations communiquées par les autorités polonaises indiquent que, sinon la totalité du moins une partie considérable des gages était constituée d'hypothèques de premier rang (voir le point 40 ci-dessus). Suite à la détérioration de la situation de l'entreprise et à l'affaiblissement de ses actifs, l'utilisation de ces garanties semblait plus raisonnable, du point de vue économique, qu'une restructuration ([42]).

(92) En outre, même si l'hypothétique plan de restructuration proposait une hypothétique restructuration des actifs, cette proposition ne devrait pas diminuer la réticence des créanciers privés à consentir à une restructuration. Cela résulte du fait que tous les actifs d'une entreprise aussi endettée que TB sont normalement grevés d'hypothèques et que, par conséquent, en cas de revente, la garantie d'un gain quelconque est très faible. Effectivement, bien que l'entreprise ait déclaré plusieurs restructurations de ses actifs en 2005, leur vente ne lui a pas permis d'obtenir plus de 5 millions PLN en liquidités.

(93) La Commission observe qu'en 2004 (et plus tard) TB a fait plusieurs tentatives de remboursement d'une partie de ses dettes, mais elle constate que ces paiements n'ont couvert qu'une partie insignifiante des intérêts calculés (voir les effets du remboursement de 5 millions PLN en 2004 dans le tableau figurant au point 34).

(94) Enfin, afin de compléter l'aperçu de la situation, il convient de préciser que le plan de septembre 2005 n'a absolument pas constitué un fondement approprié pour continuer la restructuration des dettes. Étant donné que l'entreprise devait être liquidée, il est évident que la poursuite de l'activité de l'entreprise n'aurait pas généré d'autres bénéfices et que la liquidation aurait été l'unique solution. En réalité, le plan a indiqué que le ZUS ne pouvait compter que sur un remboursement partiel de la dette à son égard. Ce remboursement devait provenir de la restructuration d'actifs d'une valeur de 20 millions PLN d'ici à la fin de 2005, ce qui semblait irréaliste pour les raisons énoncées au paragraphe précédent. Les versements mensuels proposés pour après 2005, d'un montant de 100 000 PLN, sous réserve de la solvabilité de TB, étaient tout aussi irréalistes, car TB avait déjà cessé son activité.

(95) Au contraire, TB a admis dans son PEI 2005 que le transfert d'actifs à BA était pour elle la seule possibilité de restaurer la viabilité de l'activité. Non seulement cela impliquait la cession de la seule activité rentable (à BA) mais cela scellait également le sort de TB, à savoir sa liquidation.

(96) En résumé, la Commission estime qu'un hypothétique créancier privé aurait opté pour une exécution forcée de ses créances dès fin 2004. À cette époque, il était évident que TB n'était pas en mesure d'honorer ses accords antérieurs relatifs à la restructuration de ses dettes et qu'elle ne serait plus en mesure de payer ses engagements courants; par ailleurs, aucun plan de restructuration actualisé n'a été proposé et il était improbable que l'entreprise puisse retrouver une quelconque rentabilité.

(97) La Pologne a donc renoncé à l'exécution forcée de 20,761 millions PLN (le quatrième rapport polonais sur la restructuration indique 20,267 millions, mais la Pologne a corrigé ce montant par la suite). Cela constitue un soutien opérationnel à l'entreprise afin qu'elle puisse continuer son activité non rentable et, pour cette raison, constitue un avantage accordé par le biais de ressources d'État, ce qui risque de fausser la concurrence dans la mesure où les échanges entre États membres en sont affectés; partant, cette aide est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 87 du traité CE.

([42]) Voir l'arrêt dans l'affaire T-36/99, point 160, *Lenzing*, Recueil 2004, p. II-3597, dans lequel le tribunal de première instance a constaté qu'un créancier public disposant de sûretés suffisantes n'a aucune raison de trop retarder à procéder à l'exécution forcée de ses créances.

(98) Afin de quantifier la valeur des aides, il convient de procéder à une simulation de l'effet hypothétique du défaut d'exécution forcée des créances. Compte tenu du fait qu'un créancier privé aurait préféré procéder à l'exécution forcée de ses créances, en cas de défaut d'exécution, le montant total des créances que la société n'a pas été obligée de rembourser constitue pour elle un avantage. Autrement dit, la société peut disposer d'une somme qu'elle n'aurait pas pu obtenir sur le marché, eu égard à sa situation financière. En particulier, si l'État avait procédé à l'exécution forcée de ses créances, la société n'aurait pas été en mesure de rembourser le montant dû et elle aurait très probablement fait faillite. Le renoncement à l'exécution forcée a donc eu le même effet que l'octroi au bénéficiaire de la totalité du montant non remboursé ([43]). L'avantage ainsi obtenu porte sur un montant de 20,761 millions PLN reçu à partir du 1er janvier 2005. Toutefois, en admettant qu'un opérateur dans une économie de marché ait procédé à l'exécution forcée des créances initiales, celles-ci n'existeraient plus et ne devraient donc pas être prises en compte deux fois.

(99) En ce qui concerne les ressources financières accordées au titre de la restructuration de l'emploi après 2004, les doutes de la Commission ont été dissipés. En effet, il n'est pas possible de les considérer comme une aide d'État, parce que, comme les autorités polonaises l'ont expliqué, elles ne sont accordées qu'au profit des salariés licenciés qui ne peuvent pas être considérés comme une entreprise; de même, ces paiements ne sont pas liés à l'employeur, car ils sont versés après le licenciement des employés sans pour autant réduire les autres charges que l'entreprise doit supporter en l'absence d'une telle aide budgétaire.

3. **Aide non conforme à sa destination**

(100) Le point 18 a) du protocole nº 8 autorise la Commission à «prendre les mesures appropriées en vue d'exiger des entreprises concernées qu'elles remboursent toute aide accordée en violation des conditions prévues dans le présent protocole […] au cas où le suivi ferait apparaître que les conditions auxquelles sont subordonnées les dispositions transitoires contenues dans le présent protocole n'ont pas été remplies.»

(101) La Commission observe que TB n'a pas entièrement mis en œuvre son plan de restructuration, ainsi qu'il est explicitement stipulé au point 9 du protocole nº 8, et que, par les différentes mesures indiquées au point 56 ci-dessus, elle a contribué à sa faillite. La Pologne ne conteste pas ces constatations.

(102) En outre, TB n'a pas respecté plusieurs conditions visées au point 9 du protocole nº 8:

a) TB n'a pas été en mesure d'obtenir le soutien financier nécessaire de ses créanciers et des institutions financières locales, ainsi qu'il est mentionné au point 9 c) du protocole nº 8;

b) TB n'a réduit que partiellement les coûts visés au point 9 c) du protocole nº 8. Le consultant a confirmé que cette obligation n'a été que partiellement respectée ([44]);

c) TB n'a que partiellement réussi à mettre en œuvre la restructuration de l'emploi qui faisait partie de son programme d'économies de coûts. Ses effectifs n'ont été réduits de 550 à 294 personnes que grâce au transfert de la production de cylindres à HB, et non grâce à une réduction des effectifs dans le cadre de son activité principale ([45]);

d) TB n'a pas été en mesure d'améliorer la rentabilité et l'efficacité de sa gestion, ainsi qu'il est mentionné au point 9 c), deuxième tiret, du protocole nº 8. En réalité, à partir de 2002, le conseil d'administration de TB a changé à plusieurs reprises.

(103) Compte tenu de ce qui précède, étant donné que TB n'a pas respecté les conditions énoncées dans le protocole nº 8 et n'a pas convenablement mis en œuvre son PEI, l'aide à la restructuration n'a pas été utilisée conformément à sa destination et elle doit être remboursée.

([43]) On devrait arriver à la même conclusion si l'on considère le défaut d'exécution forcée des créances comme un ajournement de remboursement, qui, à son tour, a le même effet qu'un octroi de prêt, étant donné que, dans des conditions normales, le bénéficiaire devrait contracter un emprunt sur le marché de capitaux afin d'éviter l'exécution de ses dettes. Toutefois, puisque TB a perdu sa capacité de crédit, un tel emprunt aurait constitué une aide à 100 % (voir la communication de la Commission aux États membres concernant les entreprises publiques du secteur manufacturier, JO C 307 du 13.11.1993, p. 3, point 41, appliquée dans la décision de la Commission du 7 juillet 2004 concernant l'aide d'État C 58/2003, Alstom, JO L 150 du 10.6.2005, p. 24, points 132 et 133). Il convient, en outre, de remarquer que le principe selon lequel l'aide s'élève à 100 % n'exige pas un transfert réel de ressources d'État, mais qu'il constitue plutôt un principe de type ex ante. C'est pourquoi peu importe que, contrairement aux premières prévisions, le prêt soit remboursé plus tard. Cela s'applique également en cas de défaut d'exécution forcée des créances, la question de savoir ce qu'un hypothétique créancier privé aurait pu effectivement recouvrer n'étant alors pas essentielle.

([44]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2004, établi en avril 2005, p. 13.

([45]) Voir le rapport de suivi indépendant pour 2004, établi en avril 2005, p. 15.

4. **Compatibilité de l'aide**

a) *Sur la base du PEI dans les années 1997-2003*

(104) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission indique que d'autres fondements de la compatibilité de l'aide avec les règles du marché commun pourraient permettre de passer outre au fait que l'utilisation de l'aide à la restructuration n'a pas été conforme au plan de restructuration. À cette fin, la Commission a remarqué qu'en vertu du PNR, il a été accordé une aide à la restructuration, mais également une aide d'un autre type. L'échec de la restructuration ne doit donc pas signifier que toute l'aide a été utilisée de manière non conforme à sa destination prévue ([46]) s'il apparaît qu'elle est compatible avec le marché commun en vertu d'autres principes concernant les aides d'État ([47]).

(105) La Commission fait remarquer que les règles relatives aux aides d'État dans le secteur sidérurgique figuraient jusqu'au 23 juillet 2002 dans la décision n° 2496/96/CECA de la Commission du 18 décembre 1996 instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie ([48]) (ci-après dénommée «code des aides à l'industrie sidérurgique») ([49]). La pratique de la Commission en matière d'application du protocole n° 8 démontre qu'elle considère, en principe, que les aides conformes aux règles établies dans d'autres cadres, telles que les règles d'encadrement des aides à la R&D, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si la Commission n'a pas de doutes sérieux quant à leur compatibilité au sens du point 3, paragraphe 2, de l'annexe IV du traité d'adhésion ([50]).

(106) Premièrement, l'article 2 du code des aides à l'industrie sidérurgique autorise, de même que les dispositions communautaires concernant les aides d'État, l'octroi d'une aide conforme aux règles d'encadrement communautaire des aides à la R&D. Les subventions à la R&D accordées par le comité de la recherche scientifique (KBN) dans le cadre du PNR étaient régies par la décision du président du KBN du 30 novembre 2001 concernant les critères et le mode d'octroi et de versement des ressources financières prévues dans le budget de l'État pour la science (la Commission les a approuvées en tant qu'aide existante dans le cadre de la mesure d'aide PL n° 6 de l'annexe IV du traité d'adhésion). Le PNR définissait les «mesures KBN» comme des «instruments d'aide publique autorisés sous la forme de subventions à la R&D», en les distinguant clairement des «instruments de restructuration» ([51]). Le PNR comportant cette distinction a été approuvé par une décision du Conseil en juillet 2003. Par conséquent, la Commission décide de renoncer à attaquer l'aide obtenue du KBN dans les années 1997-2003 conformément à l'annexe IV du traité d'adhésion et elle la considère comme une aide à la R&D compatible avec les règles du marché commun ([52]).

(107) Étant donné que l'aide définie dans le PEI comme une aide à la R&Da été accordée par le KBN, elle peut être considérée comme une aide compatible avec le marché commun. En outre, la Commission constate que la Pologne a pu démontrer que cette aide n'avait été versée que pour des actions de R&D. Sont concernées tant l'aide accordée en 2002-2003 que celle accordée à la R&Dentre 1997 et 2000.

(108) Cependant, en ce qui concerne l'aide restante, consacrée à la formation, à la restructuration de l'emploi et à d'autres mesures de restructuration, la Commission ne trouve, ni dans le code des aides à l'industrie sidérurgique, ni dans le droit communautaire, aucune disposition permettant de considérer que cette aide pourrait être jugée compatible avec les règles du marché commun.

(109) Premièrement, aucune partie de l'aide n'est destinée à la protection de l'environnement conformément à l'encadrement communautaire ([53]). La Pologne a démontré que l'aide définie comme une aide à la protection de l'environnement en 1997 a été accordée aux fins de la protection de l'environnement, sans pour autant apporter plus

([46]) Cela résulte de la pratique de la Commission, sur la base des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté de 1999, qui étaient en vigueur à la date d'entrée en vigueur du protocole n° 8 (Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, JO C 288 du 9.10.1999, p. 2). Cela n'aurait pas été admissible en vertu du point 20 des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, de 2004, JO C 244 du 01.10.2004, p. 2). Bien qu'elles ne soient pas directement applicables parce qu'en principe, l'industrie sidérurgique en est exclue, la Commission peut au moins, en cas d'approbation exceptionnelle d'une aide à la restructuration, s'inspirer de ces lignes directrices.

([47]) Voir la décision 2006/937/CE.

([48]) JO L 338 du 28.12.1996, p. 42.

([49]) Conformément au point 44 de la communication de la Commission sur certains aspects du traitement des affaires de concurrence résultant de l'expiration du traité CECA (JO C 152 du 26.6.2002, p. 5), «*[e]n adoptant des décisions après le 23 juillet 2002 sur des aides d'État mises à exécution au plus tard à cette date sans son approbation préalable, la Commission appliquera sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales.*» Cette communication (JO C 119 du 22.5.2002, p. 22) indique que toute aide accordée illégalement sera appréciée au regard des textes en vigueur à la date d'octroi de l'aide.

([50]) Voir la décision 2006/937/CE.

([51]) Page 38.

([52]) Voir la décision 2006/937/CE.

([53]) JO C 72 du 10.3.1994, p. 3; appliquées conformément à l'article 3 du code des aides à l'industrie sidérurgique (remplacé depuis, JO C 37 du 3.2.2001, p. 3).

de précisions. En outre, le fait que cette aide a été octroyée par le Fonds pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau de la voïvodie ne suffit à prouver la compatibilité de l'aide parce que ces fonds sont clairement mentionnés dans le PNR comme un exemple d'instrument de restructuration et, contrairement à l'aide à la R&D, ne sont pas mentionnés indépendamment des instruments de restructuration (voir le point 106 ci-dessus). Deuxièmement, cette aide n'a non plus été utilisée pour l'abandon de capacités de production (voir l'article 4 du code des aides à l'industrie sidérurgique), car TB n'a fermé aucune de ses usines. Enfin, hormis l'aide provenant du Fonds pour la protection de l'environnement, les autorités polonaises n'ont invoqué aucune dérogation, ni au titre du code des aides à l'industrie sidérurgique, ni au titre des dispositions communautaires, permettant de considérer que cette aide pourrait être compatible avec le marché commun.

(110) La Commission tient aussi à faire remarquer que, même si certaines mesures pouvaient être considérées comme une aide à la restructuration autorisée, dans le contexte du programme complet de restructuration garantissant le retour à la viabilité, le fait que le plan de restructuration n'ait pas été entièrement mis en œuvre et qu'il n'y ait pas eu retour à la viabilité signifie en principe que l'ensemble du programme de restructuration a échoué et que toutes les mesures qui y étaient destinées ont perdu leur finalité. Pour cette raison, l'aide accordée en vertu de ce plan n'a plus aucune justification et, par conséquent, elle doit être considérée *ex post* comme incompatible avec le marché commun.

(111) En fait, la Pologne fait valoir que l'aide à la restructuration de l'emploi était compatible avec le marché commun parce que son approbation était liée à d'autres facteurs dans les négociations d'adhésion. La Commission ne remet pas ce fait en cause, mais elle observe toutefois que cet argument de compatibilité ne signifie pas que l'aide aurait été compatible en cas d'absence de plan de restructuration. Par conséquent, en cas d'échec de la restructuration, même une mesure individuelle comme la restructuration de l'emploi doit être considérée comme utilisée de manière non conforme à sa destination. En l'absence d'information indiquant que cette aide était compatible avec le marché commun pour d'autres raisons, la Commission se doit de la considérer comme incompatible avec le marché commun.

(112) En résumé, étant donné que les aides à la formation, à la restructuration de l'emploi et les autres mesures d'aide à la restructuration ne relèvent d'aucune autre dérogation, ni dans le cadre du code des aides à l'industrie sidérurgique CECA, ni dans le cadre des dispositions communautaires concernant les aides d'État, la Commission les considère comme une aide illégale à la restructuration et incompatible avec le marché commun au sens du protocole n° 8. Pour cette raison, la Commission considère que les aides déclarées comme aide à la restructuration (849 746 PLN), aide à la formation (132 240 PLN), aide à la protection de l'environnement (196 800 PLN) et aide à l'emploi (190 400 PLN), soit au total 1 369 186 PLN, ont fait l'objet d'une utilisation incorrecte.

b) *Aide octroyées en dehors du PNR et après l'adhésion à l'UE*

(113) En outre, le défaut d'exécution forcée des créances à la fin 2004 constitue une aide au fonctionnement et, en tant que telle, elle est manifestement incompatible avec les règles du marché commun. Cette aide est inacceptable en tant qu'aide à la restructuration au sens du protocole n° 8, qui interdit expressément l'octroi de toute aide après 2003, et au sens de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE. La Commission rappelle que les autorités polonaises ne prétendent pas le contraire. C'est pourquoi l'octroi de toute aide aux sociétés TB, BA et HB après la date d'adhésion de la Pologne à l'UE est incompatible avec les règles du marché commun, que le bénéficiaire (en l'espèce, HB) soit un producteur d'acier ou non.

5. **Bénéficiaire de l'aide**

(114) De l'avis de la Commission, exprimé dans sa décision d'ouvrir la procédure, le bénéficiaire de l'aide est le groupe TB et ses filiales, à l'exception peut-être de TB-ZPR. En effet, HB et BA font, à l'évidence, partie de la même entité économique, à savoir le groupe TB.

(115) En ce qui concerne le défaut d'exécution forcée des créances, dont le montant s'élève 20 761 643 millions PLN, la procédure actuelle confirme que ce sont les entreprises du groupe qui en ont bénéficié. La Commission n'a toutefois pas réussi à mettre en évidence de tels avantages dans le cas de ZPR et de SAMKOL:

a) ce n'est pas TB, mais les employés de ZPR qui détiennent la majorité des actions de ZPR; c'est pourquoi, conformément à la législation polonaise, ZPR n'est pas membre du groupe. En outre, cette entreprise n'a fait l'objet d'aucun investissement ni n'a reçu de TB aucun actif ni aucun capital au cours de la période 2003-2006, ni plus tôt, probablement;

b) bien que SAMKOL soit membre du groupe, ce n'est pas un producteur d'acier; par ailleurs, la société n'a fait l'objet d'aucun investissement et aucun actif ou capital ne lui a été transféré au cours de la période 2003-2006, ni plus tôt, probablement.

(116) En outre, la procédure a révélé que BA et HB ont bénéficié de l'aide. En réalité, TB n'a pas conservé l'aide au fonctionnement, car le défaut d'exécution forcée a permis à l'entreprise de poursuivre son activité économique et d'organiser sa restructuration interne.

(117) En réalité, l'aide à la restructuration et au fonctionnement a principalement permis à TB de mener à terme des investissements dans la production de pots d'échappement destinés à l'industrie automobile, d'un montant d'environ 6,383 millions PLN (voir le point 43 ci-dessus) ([54]), qu'elle a réalisés dans les années 2003-2005 et qui n'auraient pas été possibles si TB avait été obligée de faire face à ses dettes et de se déclarer plus tôt en faillite. Les actifs indispensables à la production destinée à l'industrie automobile sont actuellement utilisés par BA. Bien que ces actifs ne soient que loués à TB, en l'absence de ces investissements, l'entreprise aurait été obligée d'entreprendre elle-même de tels investissements. En outre, en prenant les actifs en location, BA évite tout simplement de s'exposer au risque d'exécution des hypothèques grevant les actifs, tout en bénéficiant de droits similaires à ceux d'un propriétaire, compte tenu du fait que la durée de location est indéterminée. En outre, BA, en tant que membre du groupe TB, poursuit manifestement l'activité principale de TB, développée dans le cadre du plan de restructuration, avec les actifs de production et la main d'œuvre de TB.

(118) Deuxièmement, le transfert des actifs, de la main d'œuvre et du capital aux filiales (14,81 millions PLN à HB et 1,55 million de PLN à BA, voir les points 60 et 62) n'a été possible que parce que l'aide au fonctionnement a empêché la faillite de TB. À défaut de cette aide, les deux filiales citées n'auraient très probablement pas été créées et, selon toute certitude, elles n'auraient pas pu exercer une activité.

(119) Bien que BA, HB et TB soient des personnes morales distinctes, la Commission constate l'existence d'une continuité économique et, compte tenu de la structure de propriété, elle considère que les trois entreprises forment une seule et unique entreprise ([55]) et que, pour cette raison, il convient de les considérer comme le bénéficiaire de l'aide ([56]).

(120) Le fait que TB ait obtenu une rémunération spéciale en contrepartie des avantages cédés (à savoir, des actions en contrepartie des apports en capital et le loyer en vertu du contrat de location) ne change rien à l'appréciation ci-dessus concernant les avantages obtenus, car TB demeure le propriétaire final de tous les actifs (directement ou indirectement) et les transactions ne visaient pas la réalisation d'un bénéfice, mais plutôt la réorganisation interne du groupe. Le point le plus important est que l'avantage a été cédé au sein du groupe, ce qui équivaut à un transfert de la position concurrentielle atteinte par TB grâce à une aide faussant la concurrence. Le fait que TB détienne une participation dans ses filiales ne change en rien cet état de fait ([57]). Néanmoins, la Commission ne peut pas aller jusqu'à en conclure que la vente des actifs de TB en faveur de HB constitue un avantage, dans la mesure où elle a été réalisée à un prix correct ([58]).

(121) Sur la base de cette appréciation des faits et compte tenu de la jurisprudence communautaire, la Commission considère qu'il convient de demander au groupe TB de restituer l'aide incompatible avec le marché commun, eu égard à l'avantage effectif qu'elle a procuré ([59]).

(122) Toutefois, la Commission ne partage pas l'avis des autorités polonaises, selon lequel l'affaire ne concerne que le titulaire initial des créances qui n'ont pas été exécutées et qui, de ce fait, constituaient une aide. Dans ce cas, l'aide pourrait être remboursée en l'inscrivant au passif exigible

([54]) Si d'autres investissements auraient été réalisés en 2005 et 2006 (voir le point 45), ils doivent également être pris en compte.

([55]) Voir l'affaire 323/82, *Intermills*, point 11, dans laquelle le tribunal constate: « […] il convient donc de constater qu'en dépit du fait que les trois sociétés industrielles possèdent chacune une individualité juridique distincte de l'ancienne société Intermills, toutes ces sociétés forment ensemble un group unique, en tout cas au regard de l'aide accordée par les autorités belges». La même approche est suggérée par l'avocat général Geelhoed dans les affaires jointes C-328/99 et C-399/00 *Seleco*, Recueil 2003, p. I-4035, bien que la Commission considère plutôt que la demande de remboursement des aides aurait dû être étendue à l'entité détachée (et elle n'a pas soulevé l'argument de l'existence d'une continuité économique).

([56]) Conformément à la jurisprudence constante, une aide doit, en principe, être récupérée auprès de l'entreprise qui en a eu la jouissance *effective*, afin d'éliminer la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par cette aide. Voir les affaires jointes T-111/01 i T-133/01, Saxonia Edelmetalle, point 115, Recueil 2005, p. II-01579.

([57]) Cet argument est aussi invoqué par l'avocat général Geelhoed dans les affaires jointes C-328/99 et C-399/00 *Seleco*, points 79 et 84, Recueil 2003, p. I-4035.

([58]) Cela s'applique indépendamment du fait que, suite à la vente des actifs de TB à HB, une partie de l'endettement de TB a été transférée à HB, comme cela a été décrit au point 61 ci-dessus. En tout état de cause, le prix payé pour les actifs n'a manifestement pas été baissé en ce concerne le transfert de créances car HB a payé les actifs à un prix presque équivalent au prix du marché.

([59]) La Commission se rend bien compte qu'elle «n'était pas tenue de déterminer […] dans quelle mesure chaque entreprise avait profité de [l'aide], mais pouvait se limiter à inviter [l'État membre] à récupérer ces aides auprès de leur(s) bénéficiaire(s), c'est-à-dire auprès de la ou des entreprises en ayant eu la jouissance effective ». Voir les affaires jointes T-111/01 et T-133/01, Saxonia Edelmetalle, point 124. Toutefois, bien que la Commission puisse se limiter à inviter l'État membre à indiquer l'entité à laquelle la restitution doit être demandée, rien n'empêche la Commission de déterminer qui a eu la jouissance effective de l'aide.

de TB. Il aurait pu être recouru à cette option conformément à une jurisprudence constante qui considère que la liquidation d'une entreprise doit être traitée comme un substitut admissible au remboursement de la totalité de l'aide dès lors que son objectif est la suppression de l'aide et que cet objectif est susceptible d'être atteint par une procédure conduisant à la liquidation de l'entreprise ([60]).

(123) La Commission considère cependant que, lorsque la jouissance effective de l'aide a été transférée, la liquidation du bénéficiaire initial de l'aide n'est pas satisfaisante du point de vue de la concurrence. Dans ce cas, l'inscription des créances au passif exigible ne suffirait pas pour éliminer l'avantage concurrentiel résultant de la jouissance effective de l'aide transférée aux filiales de TB. Une demande de remboursement adressée uniquement à TB aurait pour conséquence la vente des filiales, en tant que personnes morales, mais elle n'aurait aucune influence sur leur activité économique en tant que telle, étant donné que cette vente n'aurait d'influence ni sur l'activité elle-même, ni sur les finances des filiales ou leurs opérations.

(124) Étant donné ce qui précède, du point de vue de la concurrence, la restitution de l'aide par les bénéficiaires effectifs est la seule option convenable. C'est pourquoi aussi les autorités polonaises devraient s'adresser prioritairement aux filiales (et au groupe, uniquement si le remboursement de l'aide par les filiales n'était pas possible). Cette solution est conforme à la jurisprudence constante ([61]) relative aux entreprises en faillite, en particulier à l'affaire *Seleco*, qui se base sur des faits similaires, mais dans laquelle la Commission avait considéré que la demande de remboursement de l'aide devait être étendue à l'unité détachée. En l'espèce en revanche, la Commission ne souhaite pas étendre la possibilité de remboursement de l'aide et elle n'opte que pour la récupération de la jouissance effective obtenue dans le cadre du groupe. Alors qu'en ce qui concerne l'extension de la possibilité de remboursement, la question essentielle est de savoir si la cession de l'activité a permis de soustraire des ressources des actifs de l'entreprise en liquidation ([62]), cette question ne revêt aucune importance dans le cas d'un scénario se déroulant au sein du même groupe, ainsi que cela a été indiqué ci-dessus.

(125) En tout état de cause, les tribunaux communautaires admettent que le remboursement de l'aide soit demandé à la filiale si elle a eu la jouissance effective de l'aide ([63]), ce qui est avéré en l'espèce. Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a également accepté que la Commission puisse demander le remboursement de l'aide en dehors de la procédure de liquidation afin d'éviter le risque de priver d'effet le recouvrement des aides ([64]). Comme il est expliqué au point 56 ci-dessus, TB a délibérément transféré à BA son activité en matière de produits en acier pour l'industrie automobile afin de poursuivre l'activité qui a bénéficié de l'aide ([65]). Cependant, la Commission considère cela comme un motif supplémentaire pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire effectif.

(126) D'autre part, eu égard au fait que la Commission n'est pas en mesure de déterminer si l'aide à la restructuration accordée avant 2004 et utilisée de manière incorrecte a été utilisée au profit des filiales de TB, son remboursement doit être demandé à TB.

([60]) Affaire 277/00, *SMI*, point 85, Recueil 2004, p. I-4355; affaire 52/84, Commission contre Royaume de Belgique, point 14, Recueil 1986, p. 89; affaire C-142/87, *Tubemeuse*, points 60 à 62, Recueil 1990, p. I-959.

([61]) Affaires jointes C-328/99 et C-399/00, Seleco, Recueil 2003, p. I-4035; affaire 277/00, SMI, Recueil 2004, p. I-4355; affaires T-318/00 et T-324/00, CDA Albrechts II, Recueil 2005, p. II-4179.

([62]) Affaire 277/00, SMI, point 86 en liaison avec le point 92, Recueil 2004, p. I-4355. Cela concerne le cas où les actifs n'ont pas été transférés au prix du marché ou la transaction avait pour objectif d'éviter la restitution de l'aide.

([63]) Voir l'affaire 277/00, SMI, point 86, Recueil 2004, p. I-4355, dans laquelle le Tribunal constate ce qui suit: «Certes, il ne saurait être exclu que, dans l'hypothèse où des sociétés de cantonnement sont créées afin de poursuivre une partie des activités de l'entreprise bénéficiaire des aides lorsque celle-ci est tombée en faillite, lesdites sociétés puissent également, le cas échéant, être tenues au remboursement des aides en question, dès lors qu'il serait établi qu'elles conservent la jouissance effective de l'avantage concurrentiel lié au bénéfice desdites aides».

([64]) En effet, le Tribunal explique que «s'il était permis, sans plus, à une entreprise se trouvant en difficulté et sur le point d'être déclarée en faillite de créer, au cours de la procédure d'enquête formelle sur les aides qui la concernent individuellement, une filiale à laquelle elle transférerait ensuite, avant la conclusion de la procédure d'enquête, ses actifs les plus rentables, il serait admis la possibilité pour toute société de soustraire ces actifs du patrimoine de l'entreprise mère lors de la récupération des aides, ce qui risquerait de priver d'effets le recouvrement desdites aides en tout ou en partie». Affaires jointes C-328/99 et C-399/00, Seleco, point 77, Recueil 2003, p. I-04035. Un raisonnement similaire a été appliqué dans l'affaire C-415/03, Commission contre République hellénique (Olympic Airways), Recueil 2005, p. I-3875.

([65]) Pour ce qui est de HB, le détachement de l'activité était déjà prévu dans le PEI initial (voir le point 59 ci-dessus).

VI. **CONCLUSIONS**

(127) La Commission considère que la restructuration de TB n'a pas été correctement mise en œuvre et a échoué. Par conséquent, il convient de considérer que l'aide à la restructuration octroyée à TB durant la période de restructuration n'a pas été utilisée conformément à sa destination. Cela ne signifie pas, néanmoins, que toute aide compatible avec le marché commun, accordée au titre de la R&Det dépensée à cette fin, ait été utilisée de manière non conforme.

(128) En conséquence, l'aide à la restructuration octroyée au groupe TB dans les années 1997-2003 pour un montant de 1 369 186 PLN n'est pas conforme aux points 9 et 18 du protocole n° 8 du traité d'adhésion et elle doit être remboursée conformément au point 18 du protocole n° 8.

(129) En outre, l'aide à la restructuration accordée fin 2004 pour un montant de 20 761 643 PLN est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et des points 6 et 18 du protocole n° 8.

(130) Comme il est indiqué ci-dessus, cette aide est considérée comme une subvention accordée le 1er janvier 2005 et, en tant que telle, elle devrait être récupérée avec les intérêts, ainsi qu'il est établi au point 133. Considérant que l'effet de cette aide était similaire à une remise de dette, la Commission pourrait consentir à ce que les autorités polonaises poursuivent la récupération de l'aide comme si la dette initiale avait été remise. En outre, la Commission pourrait également consentir à ce que, afin de récupérer l'aide, tous les nouveaux engagements de TB nés après 2004 puissent être omis, eu égard au fait que TB a aussi remboursé certaines dettes envers ses créanciers publics entre le début de 2005 et août 2006, qui neutralisent plus ou moins les dettes nées après 2004 ([66]). Comme il est indiqué au point 36, le montant total des dettes de TB après janvier 2005 n'a jamais été inférieur à 20,76 millions PLN, et, en août 2005, l'endettement de TB envers les créanciers public avait augmenté jusqu'à 22,7 millions PLN.

(131) Comme il est indiqué ci-dessus, le remboursement des aides doit tenir compte des entreprises ayant eu la jouissance effective de l'aide accordée. En ce qui concerne les 20 761 643 PLN, il convient de prendre en considération le fait que des ressources s'élevant à 7,833 millions PLN ont été transférées à BA et que des ressources s'élevant à 14,81 millions l'ont été à HB (voir les points 117 et 118). Étant donné que le total de ces deux sommes, soit 22,643 millions PLN, dépasse le montant des aides octroyées, le montant total à rembourser doit être ramené au montant total des aides. Cette réduction doit être proportionnelle, ce qui signifie que BA, qui a obtenu 34,6 % de la jouissance totale identifiée, est également tenue de payer 34,6 % du montant à rembourser (7 183 528 PLN), et que la demande de remboursement des 65,4 % (13 578 115 PLN) doit être adressée à HB.

(132) En outre, l'aide utilisée incorrectement, d'un montant de 1 369 186 PLN, accordée avant 2002 doit être récupérée auprès de TB, eu égard au fait que rien n'indique que cette aide ait été transférée à d'autres membres du groupe TB.

(133) Les montants à rembourser seront majorés des intérêts calculés conformément aux dispositions du règlement de mise en œuvre. L'article 9, paragraphe 4, du règlement de mise en œuvre prévoit notamment que, dans le cas où le taux *swap* interbancaire à cinq ans n'existe pas, la Commission peut, en étroite collaboration avec l'État membre intéressé, fixer un taux d'intérêt applicable à la récupération de l'aide d'État sur la base d'une méthode différente et des renseignements dont elle dispose. Étant donné que le taux *swap* interbancaire à cinq ans n'existait pas pour la Pologne pour la période concernée par l'octroi de l'aide incompatible avec le marché commun, le taux d'intérêt applicable à la récupération de l'aide devrait se fonder sur le taux d'intérêt disponible qu'il convient de considérer comme approprié pour cette période. Pour ce faire, il convient de se référer à la pratique établie entre la Pologne et la Commission ([67]),

ARRÊTE LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État accordée illégalement par la Pologne en faveur du groupe Technologie Buczek, d'un montant de 20 761 643 PLN, contrevient aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et est incompatible avec le marché commun.

Article 2

L'aide d'État accordée par la Pologne en faveur du groupe Technologie Buczek, dans les années 1977-2003, d'un montant de 1 369 186 PLN, n'a pas été utilisée conformément aux conditions visées au protocole n° 8 du traité d'adhésion et, par conséquent, elle est incompatible avec les règles du marché commun.

([66]) Néanmoins, les effets de toute exécution des créances survenue après août 2006 peuvent être pris en considération lors de la détermination des montants à récupérer.

([67]) À la suite de la décision de la Commission 2006/937/CE.

Article 3

1. La Pologne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide visée à l'article 1er, illégalement accordée au groupe Technologie Buczek, en particulier auprès des filiales *Huta Buczek* Sp. z o.o. et *Buczek* Automotive Sp. z o.o., proportionnellement à l'aide dont elles ont effectivement bénéficié. Par conséquent, la Pologne récupère 13 578 115 PLN auprès de la société Huta Buczek Sp. z o.o. et 7 183 528 PLN auprès de la société Buczek Automotive Sp. z o.o.

2. La Pologne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de Technologie Buczek SA l'aide utilisée incorrectement, visée à l'article 2, accordée au groupe Technologie Buczek.

3. La somme à récupérer inclut des intérêts calculés sur la période comprise entre la date à laquelle cette somme a été mise à la disposition du bénéficiaire et la date de sa récupération.

4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) nº 794/2004 de la Commission concernant la mise en œuvre du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ([68]).

Article 4

1. La récupération visée à l'article 1er et à l'article 2 a lieu sans délai et efficacement.

2. La Pologne se conforme à la présente décision dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa notification.

Article 5

1. La Pologne présente à la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, les informations suivantes:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises ou prévues aux fins de l'application de la présente décision;

c) des documents susceptibles de prouver que le remboursement de l'aide a été demandé au bénéficiaire.

2. La Pologne informe régulièrement la Commission de toutes les mesures prises au niveau national afin d'appliquer la présente décision et ce, jusqu'à la date de la récupération intégrale visée à l'article 1er et à l'article 2. À la demande de la Commission, la Pologne l'informe sans délai des mesures déjà prises ou prévues aux fins de l'application de la présente décision. La Pologne communique également des informations détaillées sur le montant de l'aide et les intérêts déjà remboursés par le bénéficiaire.

Article 6

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 octobre 2007.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission

([68]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1935/2006 (JO L 407 du 30.12.2006, p. 1).