II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 14 décembre 2004

concernant une aide de l'Allemagne aux cercles de machines de Bavière

[notifiée sous le numéro C(2004) 4771]

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

(2006/570/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),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1] et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 31 janvier 2001, l'Allemagne a notifié à la Commission une mesure en faveur des cercles de machines de Bavière. Des informations complémentaires ont été communiquées par lettre du 11 mai 2001, enregistrée le 16 mai 2001, et par lettre du 9 octobre 2001, enregistrée le 11 octobre 2001.

(2) Par lettre du 9 octobre 2001, l'Allemagne a informé la Commission que la mesure était entrée en vigueur en 1970 et qu'elle n'avait pas été notifiée au préalable. L'aide a donc été inscrite dans le registre des aides non notifiées.

(3) Par lettre du 7 février 2003, la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de cette aide. Dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission a déclaré qu'elle n'avait pas d'objections à soulever à l'égard d'une partie de la mesure (aide sociale aux entreprises), étant donné que celle-ci relevait du point 14 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole [2] (ci-après dénommées «lignes directrices») et qu'elle était donc compatible avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [3]. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations en ce qui concerne l'aide en question.

(5) La Commission a reçu les observations des parties intéressées par les lettres du 29 avril 2003 (enregistrée le 2 mai 2003), du 5 mai 2003 (enregistrée le 6 mai 2003), du 26 mai 2003 (enregistrée le 28 mai 2003) et dans un courrier électronique du 12 février 2003 (enregistré le 14 février 2003).

(6) L'Allemagne a transmis ses observations à la Commission par lettre du 4 avril 2003, enregistrée le 8 avril 2003. Dans une lettre ultérieure, datée du 29 août 2003 (enregistrée le 3 septembre 2003), l'Allemagne a répondu aux observations des parties intéressées.

[1] JO C 82 du 5.4.2003, p. 12.

[2] JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.

[3] Cf. note 1.

(7) Le 19 mai 2004, le dossier a été scindé et la Commission a adopté une décision finale [4] autorisant pro futuro l'aide notifiée que l'Allemagne se proposait d'accorder au cours de la période 2001-2005.

(8) Par lettre du 14 septembre 2004, enregistrée le 16 septembre 2004, l'Allemagne a transmis des informations complémentaires sur la partie non notifiée de la mesure, comme la Commission l'avait demandé le 24 mai 2004.

(9) La présente décision ne concerne que l'aide illégalement accordée par l'Allemagne aux cercles de machines au cours de la période antérieure à 2001 (à l'exclusion de l'aide sociale aux entreprises, déjà approuvée).

II. **DESCRIPTION DE L'AIDE**

II.1. **Objet et base juridique de la mesure**

(10) La mesure vise à généraliser la collaboration entre les exploitations agricoles et sylvicoles de Bavière grâce à l'octroi de subventions aux dénommés «cercles d'échange de machines et de services» (*Maschinen- und Betriebshilferinge*). Elle est mise à exécution sur la base de la loi relative à la promotion de l'agriculture bavaroise (*Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft* — LwFöG) du 8 août 1974.

II.2. **Bénéficiaires**

(11) Les bénéficiaires de la mesure sont les cercles d'échange de machines de Bavière et le *Kuratorium Bayerischer Maschinen- und Betriebshilferinge e.V.* (KBM) (organisation de coordination des cercles d'échange de machines et de services).

Les cercles de machines de Bavière

(12) Les cercles de machines sont des organisations d'entraide agricole au niveau local ou régional. Conformément à l'article 9 du LwFöG, seul l'exercice des activités suivantes est autorisé:

a) aide sociale aux entreprises (déjà approuvée par la Commission, voir considérant 3): les cercles de machines organisent l'échange de main-d'œuvre agricole en cas de maladie, d'accidents ou de toute autre situation d'urgence de nature sociale;

b) aide aux exploitations agricoles et sylvicoles: les cercles de machines organisent l'échange de main-d'œuvre agricole et sylvicole, pour répondre essentiellement à la demande saisonnière et aux besoins en personnel hautement spécialisé souvent déficitaire dans les exploitations;

c) coordination de l'offre d'hébergements touristiques dans les exploitations agricoles et sylvicoles;

d) échange de matériels et d'équipements entre exploitations: les cercles de machines organisent et coordonnent l'échange de machines entre exploitations. Les agriculteurs évitent ainsi de devoir acheter des machines spécialisées onéreuses souvent peu rentables pour les petits exploitants.

(13) Les cercles de machines ne jouent qu'un rôle d'intermédiaires. Les services proprement dits — fourniture de machines et de main-d'œuvre — sont assurés par des agriculteurs rémunérés au prix du marché par l'exploitant agricole qui fait appel à leurs services. En contrepartie des services rendus par les cercles de machines, les agriculteurs versent une cotisation et une rétribution pour le service concerné.

(14) L'État ne subventionne pas toutes les activités des cercles de machines. Ainsi, la coordination des hébergements touristiques, notamment, est exclue de l'aide et fait l'objet d'un traitement comptable séparé.

(15) La loi limite les activités des cercles de machines aux seules tâches essentielles énumérées au considérant 12 [5], lesquelles sont subventionnées (à quelques exceptions près). Toutefois, lorsque les cercles de machines constituent des filiales indépendantes de jure, ces dernières peuvent aussi exercer d'autres activités [article 10, point c), du LwFöG], pour autant que ces dernières ne portent pas préjudice à la réalisation des tâches essentielles. Parmi les activités non essentielles soumises à un traitement comptable séparé (article 12 du LwFöG), figurent:

a) l'entretien d'espaces verts;

b) la collecte, la transformation et le recyclage de déchets organiques;

c) les services de transport dans les secteurs agricole et sylvicole;

d) les travaux sylvicoles;

e) la prestation de services communaux, comme les travaux de déneigement, de nettoyage et autres activités similaires.

[4] C (2004) 1629 final.

[5] Au sens de la présente décision, on entend par «tâches essentielles» les activités admises au bénéfice d'une aide en vertu du droit allemand.

KBM

(16) Le KBM est l'organisation centrale de tutelle des cercles bavarois de machines. De 1994 à 2000, 83 à 90 cercles de machines faisaient partie du KBM et regroupaient près de 100 000 exploitations agricoles et sylvicoles. Le KBM reçoit des subventions au titre des tâches suivantes:

a) activités en tant qu'interlocuteur unique du ministère d'État bavarois de l'agriculture et des forêts;

b) gestion des fonds publics au profit des cercles de machines;

c) embauche de gestionnaires professionnels et d'autres catégories de personnel pour le compte des cercles de machines;

d) conseil et assistance des cercles de machines pour toutes les questions liées à l'utilisation de machines et de main-d'œuvre entre les exploitations;

e) garantie d'une offre de services à l'échelle de toute la Bavière;

f) surveillance hiérarchique et technique de la gérance des cercles de machines;

g) organisation de la formation et du perfectionnement professionnel du personnel des cercles de machines.

II.3. **Crédits budgétaires**

(17) L'Allemagne a informé la Commission que des aides avaient été versées au KBM et aux cercles de machines depuis 1974. Conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ([6]), les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans. La procédure d'examen de la Commission ayant été ouverte en 2001, le délai de prescription décennal visé à l'article 15, paragraphe 2, du règlement précité a expiré en 1991. Aussi, les aides payées avant ce délai ne feront pas l'objet d'un examen supplémentaire.

(18) Les données budgétaires transmises par l'Allemagne et présentées dans le tableau ci-après concernent des paiements versés au KBM et aux cercles de machines de 1992 à 2000.

([6]) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

(en EUR)

Année	Aides versées au KBM	dont aides aux cercles de machines
1992	5 268 000,00	
1993	5 882 000,00	
1994	6 120 163,82	5 774 370,02
1995	6 005 123,14	5 661 987,48
1996	6 005 123,14	5 636 740,37
1997	5 112 918,81	4 777 826,08
1998	5 252 757,14	4 912 490,12
1999	5 007 205,07	4 734 342,77
2000	4 387 906,92	4 035 399,63

II.4. **Nature et intensité de l'aide**

(19) La mesure a été financée avec des ressources du Land de Bavière. L'aide a été octroyée sous la forme de subventions directes à l'organisation de tutelle des cercles de machines, le KBM, qui reversait aux cercles de machines qui lui étaient affiliés une partie des crédits sous la forme de paiements et de services. Le calcul des aides en faveur des cercles de machines correspondait à un pourcentage des dépenses nécessaires à la réalisation des tâches essentielles statutaires.

II.5. **Motifs de l'ouverture de la procédure formelle d'examen**

(20) Un examen provisoire n'avait pas permis de déterminer avec certitude si les paiements provenant de fonds publics versés au KBM constituaient une rémunération versée en contrepartie des services rendus par le KBM aux cercles de machines, au prix du marché habituellement pratiqué pour de tels services, ou si ces paiements dépassaient les prix du marché, constituant dès lors une subvention des coûts de fonctionnement du KBM. Il n'était pas établi non plus si ces aides présumées relevaient du champ d'application du règlement (CE) nº 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis ([7]). Enfin, la Commission ne disposait pas d'informations permettant de dire si les aides examinées étaient liées à des aides aux investissements ou à d'autres aides éligibles ou si elles relevaient du règlement (CE) nº 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises ([8]). Il s'ensuit que lesdites mesures étaient éventuellement susceptibles de constituer des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun ([9]).

([7]) JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

([8]) JO L 10 du 13.1.2001, p. 33. Règlement modifié par le règlement (CE) nº 364/2004 (JO L 63 du 28.2.2004, p. 22).

([9]) Conformément aux déclarations de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes, «les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle-même aurait dû supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, faussent, par leur nature même, les conditions de concurrence» (arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin 1995 dans l'affaire T-459/93, Siemens SA contre Commission, Rec. 1995, p. II-1675, points 48 et 77, et la jurisprudence qui y est citée).

(21) Une objection similaire s'appliquait aux paiements versés au profit des cercles de machines. La Commission avait des difficultés à déterminer si les ressources publiques versées par l'État aux cercles de machines par l'intermédiaire du KBM visaient exclusivement à réduire les coûts supportés par les agriculteurs pour les services prestés, auquel cas l'aide bénéficierait exclusivement aux agriculteurs, ou si les cercles de machines en tant qu'entreprises comptaient également parmi les bénéficiaires finals.

(22) Par ailleurs, l'examen provisoire de la mesure a montré que l'aide bénéficiait, du moins partiellement, aux exploitations agricoles et sylvicoles. La Commission doutait sérieusement que les aides au fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles et à l'échange de matériel et d'équipements entre exploitations puissent être octroyées en vertu du point 14 des lignes directrices et se demandait s'il ne s'agissait pas plutôt d'aides au fonctionnement en faveur d'exploitants agricoles.

(23) En outre, il convenait de déterminer si les différents domaines d'activité des cercles de machines pouvaient être clairement séparés et si le versement d'aides d'État aux cercles de machines était susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence dans d'autres secteurs économiques (c'est-à-dire dans des domaines d'activité extérieurs aux tâches essentielles statutaires des cercles de machines).

III. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

III.1. Objections contre la mesure

(24) La Commission a reçu une série de plaintes. Les plaignants affirment que les cercles de machines n'exercent pas uniquement les tâches essentielles décrites au considérant 12, mais assurent également d'autres services — services communaux (par exemple, déneigement, construction et entretien de routes, construction d'installations d'épuration), entretien de jardins et du patrimoine naturel, construction de terrains de sport et de golf — en situation concurrentielle avec d'autres entreprises.

(25) Selon les plaignants, la proximité personnelle et spatiale voire l'identité des cercles de machines et de leurs filiales ainsi que la délimitation insuffisante entre les domaines véritablement essentiels des cercles de machines et les autres activités économiques qu'ils exercent rendaient toute délimitation entre domaines d'activité subventionnés et non subventionnés impossible. Les plaignants étaient d'avis que les aides pouvaient également entraîner un subventionnement croisé d'autres secteurs économiques et générer ainsi des distorsions de concurrence en dehors du secteur agricole.

III.2. Observations des parties intéressées pendant la procédure formelle d'examen

(26) La Commission a reçu quatre observations pendant la procédure d'examen formelle. Les parties intéressées n'ont pas d'objections à formuler à l'encontre de la subvention des tâches essentielles des cercles de machines, c'est-à-dire l'aide sociale et économique aux entreprises et l'échange de matériel et d'équipements entre exploitations.

(27) Les observations portent sur les tâches non essentielles effectuées par les cercles de machines via leurs filiales, comme le déneigement en hiver ou la construction et l'entretien de jardins pour le compte d'entreprises tierces. Dans certains cas, ces filiales ne peuvent même pas être distinguées des cercles de machines, car les deux ont la même raison sociale et emploient le même personnel. Les informations fournies par les parties intéressées montrent que les cercles de machines eux-mêmes peuvent éventuellement apparaître sur le marché comme prestataires de services (par exemple, vente de moyens de production). Une observation contenait des informations détaillées prouvant qu'un cercle de machines avait commercialisé des produits phytosanitaires à des prix présumés inférieurs au prix de vente du fabricant et, en toute hypothèse, inférieurs au prix habituel du marché. Dans d'autres cas, aux dires des parties intéressées, des filiales commerciales auraient soumissionné dans le cadre d'appel d'offres public, alors que la réalisation des prestations était confiée à des sous-traitants, notamment des cercles de machines. Selon les parties intéressées, il est par conséquent impossible d'établir une distinction claire entre les tâches essentielles et les autres activités économiques des cercles de machines.

(28) En raison de l'unité personnelle et spatiale des cercles de machines voire du KBM et de ses filiales, rien ne permet de prévenir le subventionnement croisé des activités commerciales citées au considérant 25. Au-delà de cet aspect, une partie intéressée estime que les cercles de machines abusent de leur position dominante au sens de l'article 82 du traité CE et adoptent des pratiques et des accords restrictifs au sens de l'article 81 du traité CE.

(29) Il convient de noter que les preuves apportées par les parties intéressées à l'appui de leurs affirmations ne concernent pas spécifiquement la période antérieure à 2001, objet de la présente décision. La Commission juge néanmoins que toutes les preuves présentées sont importantes pour déterminer l'existence d'un risque de subventions croisées avant 2001 et, partant, d'un risque de distorsion de concurrence en dehors du secteur agricole.

IV. **OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE**

(30) Dans sa lettre du 4 avril 2003, l'Allemagne fait observer que le KBM et les cercles de machines ne sont pas des entreprises au sens de la législation applicable aux aides d'État. En effet, le KBM n'offre quant à lui aucun bien ou service sur un marché donné, tandis que les activités des cercles de machines bénéficiaires de subventions publiques (tâches essentielles) ne sont pas assimilables à des activités économiques à but lucratif.

(31) Dans sa lettre du 14 septembre 2004 portant communication d'informations supplémentaires, l'Allemagne estime que l'interdiction énoncée dans le statut des cercles de machines relative à l'exercice d'une quelconque activité économique prouve à suffisance que les aides bénéficient exclusivement aux exploitants agricoles, rendant l'apport de tout autre élément de preuve inutile. L'Allemagne a communiqué des chiffres qui montrent que la majeure partie de la contribution financière versée aux exploitants par l'intermédiaire des cercles de machines relève de l'aide sociale aux entreprises. L'Allemagne considère qu'il est donc loisible de conclure que le financement accordé par l'État de Bavière au KBM et aux cercles de machines a été reversé dans son intégralité aux exploitants comme uniques bénéficiaires.

(32) Dans sa lettre du 4 avril 2003, l'Allemagne note que les aides accordées aux agriculteurs par l'intermédiaire des cercles de machines tombent sous le coup de la définition des aides mineures au sens du point 14 des lignes directrices et que les dispositions qui y figurent ont été respectées. L'aide peut donc être considérée comme compatible avec le marché commun.

(33) Dans sa lettre du 4 avril 2003, l'Allemagne cite l'arrêt rendu par la Cour de justice européenne le 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 (*Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg*) [10], qui dispose que, dans la mesure où une intervention étatique est considérée comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, elle ne tombe pas sous le coup des dispositions en matière d'aides d'État, pour autant que certaines conditions soient réunies. L'Allemagne est d'avis que ces conditions peuvent être considérées comme réunies en l'espèce.

(34) En réponse aux objections des parties intéressées quant aux effets de la mesure sur certaines activités non agricoles des cercles de machines et au reproche de subventionnement croisé d'autres secteurs économiques, l'Allemagne a communiqué ce qui suit.

(35) Dans sa lettre du 14 septembre 2004, l'Allemagne indique que treize filiales indépendantes ont été constituées entre 1994 et 2000 pour effectuer les activités citées au considérant 15.

(36) Le KBM, les cercles de machines et chacune des filiales sont obligés de tenir une comptabilité séparée conformément à l'article 12, phrase 5, du LwFöG. Les autorités bavaroises ont dûment contrôlé le respect de cette obligation.

(37) Étant donné que le KBM et les cercles de machines étaient uniquement autorisés à exercer les tâches essentielles énoncées dans leurs statuts, à la différence de leurs filiales commerciales dont le champ d'activité était limité aux cinq activités «non essentielles» citées dans la loi, l'Allemagne n'a pas jugé utile d'établir des relevés des heures de travail.

(38) L'Allemagne affirme avoir pris des mesures exhaustives et institué un mécanisme de contrôle pour veiller à ce que l'aide soit utilisée exclusivement aux fins des trois tâches essentielles attribuées aux cercles de machines et éviter ainsi des subventions croisées de domaines non agricoles. Ces mesures comprennent:

a) une comptabilité et un bilan séparés obligatoires pour le KBM, les cercles de machines et leurs filiales;

b) une délimitation claire des domaines d'activité (tâches essentielles pour les cercles de machines, tâches non essentielles pour les filiales);

c) la limitation des tâches non essentielles à cinq domaines clairement définis dans le LwFöG;

d) le calcul des aides à verser sur la base des «coûts nécessaires» (article 12, première phrase, du LwFöG). À cet effet, les autorités bavaroises ont vérifié la correspondance de chaque dépense avec les tâches essentielles des cercles de machines;

[10] Rec. 2003, p. I-7747.

e) les tâches non essentielles sont expressément exclues de l'aide (article 12, troisième phrase, du LwFöG);

f) diminution de 10 % des aides octroyées aux cercles de machines disposant de filiales commerciales (article 12, sixième phrase, du LwFöG).

V. **APPRÉCIATION DE L'AIDE**

V.1. **Existence d'une aide**

(39) Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen des ressources de l'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(40) Ces conditions sont remplies, comme indiqué ci-après.

(41) La présente mesure d'aide est financée au moyen de ressources publiques.

V.1.1. *Aide en faveur du KBM*

(42) Les activités du KBM ne concernent pas la production, la transformation et la commercialisation des produits relevant de l'annexe I du traité CE.

(43) L'Allemagne a présenté une liste des activités réalisées par le KBM (voir considérant 16). Dans certains cas, il s'agit d'activités non économiques, comme les activités que le KBM exerce en sa qualité d'interlocuteur principal du ministère bavarois de l'agriculture et des forêts, de contrôleur hiérarchique et de superviseur technique de la gestion des cercles de machines ainsi que d'administrateur des fonds publics en faveur des cercles de machines. Ces activités ne peuvent être qualifiées de services offerts sur un marché donné. Elles ne constituent donc pas des activités économiques. Le KBM n'est donc pas une entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE pour ce qui est de ces activités.

(44) Les paiements destinés à la couverture des frais administratifs du KBM ne remplissent pas tous les critères visés à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Par conséquent, ils ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article précité.

(45) Le KBM exerce cependant aussi des activités économiques:

a) il offre certains services de conseil aux cercles de machines;

b) il propose des actions de formation et de perfectionnement professionnel au personnel des cercles de machines;

c) il crée des programmes informatiques qui sont ensuite vendus aux exploitants agricoles.

(46) Étant donné que ces biens et services sont offerts sur un marché donné et qu'il s'agit en l'espèce d'activités économiques, le KBM peut être défini comme une entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1 ([11]), du traité CE.

(47) En ce qui concerne les services offerts en matière de conseil et de formation, ceux-ci sont principalement destinés aux cercles de machines et à leurs filiales, puisque mis gracieusement à leur disposition ou fournis en contrepartie d'une simple participation aux frais, inférieure au prix du marché. L'Allemagne n'a cependant pas donné d'informations permettant de déterminer si les montants annuels versés au KBM correspondent effectivement aux frais supportés au titre de l'exercice de ces activités et constituent ainsi une rémunération au prix du marché de services prestés par le KBM au nom de l'État de Bavière pour le compte des cercles de machines ou si ces montants sont susceptibles de dépasser éventuellement ces coûts. À cela s'ajoute le fait que l'octroi de fonds publics au KBM n'est pas expressément subordonné à la nécessité de répercuter intégralement tous les éléments d'aide aux cercles de machines ou à leurs filiales. Sur la base des informations actuellement disponibles, il ne peut donc pas être entièrement exclu que la présente mesure ne contienne un élément d'aide ayant bénéficié au KBM.

(48) Il ne peut pas non plus être établi si cette aide est à ce point minime qu'elle ne constitue pas une aide d'État au sens du règlement (CE) n° 69/2001, étant donné qu'elle ne remplit pas tous les critères énoncés à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

([11]) Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (voir notamment l'arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten Rec. 2000, p I-6451, point 74). Il ressort d'une jurisprudence également constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (arrêts du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission contre Italie, Rec. 1987, p. 2599, point 7, et du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission contre Italie, Rec. 1998, p. I-3851, point 36, ainsi que l'arrêt Pavlov précité, point 75).

(49) Il est probable que la mesure en faveur de l'activité économique du KBM est susceptible d'avoir des répercussions sur les échanges entre États membres. Selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne dans l'affaire Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg ([12]), il n'existe pas de seuil ou de pourcentage en dessous duquel on peut considérer que les échanges entre États membres ne sont pas affectés. En effet, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'exclut pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés.

(50) Il convient dès lors de considérer que la contribution financière octroyée au KBM constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE en faveur du KBM.

V.1.2. *Aide en faveur des cercles de machines*

(51) Les cercles de machines exercent des activités économiques dans la mesure où ils offrent des services (coordination de la mise à disposition de machines, échange de matériel et de main-d'œuvre, etc.) sur un marché, réel ou potentiel, en contrepartie d'une rétribution. Les cercles de machines constituent donc des entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(52) Les cercles de machines ne sont pas propriétaires des machines. Ils n'engagent pas directement la main-d'œuvre qu'ils mettent à disposition. Leur activité principale est donc celle d'un simple intermédiaire, comparable à l'activité d'un agent immobilier ou d'une agence de placement de main-d'œuvre qui met en présence l'offrant et le demandeur. Les cercles de machines n'exercent pas leur activité dans le domaine de la production, de la transformation et de la commercialisation de produits visés à l'annexe I du traité CE.

(53) La réalisation des «tâches essentielles» par les cercles de machines entraîne inévitablement des coûts de fonctionnement et de personnel (salaires, loyers de bureaux et autres frais professionnels). Sans l'octroi d'aides d'État, ces dépenses seraient financées par les cotisations de membres ou des paiements ad hoc des agriculteurs au titre de la mise à disposition de main-d'œuvre et/ou de machines. L'octroi d'aides d'État aux cercles de machines entraîne, en principe, une baisse des cotisations et paiements ad hoc. On peut donc considérer que les aides payées aux cercles de machines ont été reversées, du moins en partie, aux exploitants par les membres des cercles de machines, ce qui ressort des preuves disponibles qui montrent effectivement que la majeure partie des paiements a été reversée aux agriculteurs.

(54) L'Allemagne n'a cependant pas fourni de preuves convaincantes permettant de conclure qu'aucun élément d'aide n'a été conservé par les cercles de machines, ces derniers n'étant pas légalement obligés de reverser dans son intégralité le montant de l'aide perçu sous la forme de services à des prix réduits aux agriculteurs.

(55) Les cercles de machines et leurs filiales ont aussi retiré des avantages économiques des services fournis par le KBM au titre de l'activité de conseil ou d'actions de formation du personnel des cercles de machines, puisque ces prestations ont été offertes gratuitement ou en contrepartie d'une rétribution inférieure au prix du marché.

(56) L'Allemagne n'a pas communiqué à la Commission des indications utiles lui permettant de déterminer le montant de l'aide accordé aux cercles de machines sous cette forme.

(57) En conséquence, on ne peut constater si l'aide reçue du KBM par les cercles de machines, le cas échéant sous la forme de paiements et de services, est à ce point limitée qu'elle relève de la définition d'aide de minimis visée au règlement (CE) n° 69/2001.

(58) Sur la base des informations disponibles, force est de conclure que la mesure favorise certaines entreprises (les cercles de machines) en Bavière.

(59) En outre, il faut considérer que la mesure en faveur des cercles de machines est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres, car certains services offerts par les cercles de machines pourraient être également prestés au-delà des frontières. Selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne, il n'existe pas de seuil ou de pourcentage en dessous duquel on peut considérer que les échanges entre États membres ne sont pas affectés. En effet, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'exclut pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés ([13]).

(60) Ladite mesure constitue donc une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE en faveur des cercles de machines.

([12]) Cf. note 10.

([13]) Cf. note 10.

V.1.3. *Aides aux filiales des cercles de machines*

(61) L'examen des problèmes juridiques d'ordre industriel, commercial et fiscal qui se posent dans les États membres ainsi que les plaintes formulées dans ce contexte par les parties intéressées relèvent en principe de la compétence des États membres. En l'espèce, l'aide accordée par l'Allemagne pourrait fausser la concurrence. C'est pourquoi la Commission l'a examinée sous cet angle.

(62) Les observations soumises par les parties intéressées indiquent que les aides accordées aux cercles de machines et au KBM auraient été susceptibles, le cas échéant, d'induire un subventionnement croisé des activités non essentielles exercées par les filiales des cercles de machines.

(63) L'Allemagne n'étant pas en mesure de prouver de manière convaincante qu'il existe une séparation claire de fait et de droit entre les activités de la société mère (le cercle de machines) et ses filiales, on ne peut exclure qu'une partie des fonds publics octroyés à la société mère ait été perçue, le cas échéant, par la filiale.

(64) Il est par conséquent nécessaire d'examiner la situation de fait et de droit pour la période comprise entre 1994 et 2000 du point de vue des obligations et des règles de surveillance arrêtées par l'Allemagne pour prévenir le subventionnement croisé de filiales des cercles de machines.

(65) Dans ses observations, l'Allemagne affirme que les cercles de machines et leurs filiales sont complètement séparés sur le plan de la comptabilité, des locaux et du personnel. Or, l'impression qui se dégage des preuves apportées est toute autre.

(66) L'article 12, phrase 1, du LwFöG dispose qu'une séparation comptable doit être opérée entre les cercles de machines et leurs filiales. Cette obligation semble avoir été remplie par la Bavière.

(67) Du point de vue logistique, les cercles de machines semblent être situés à une très grande proximité de leurs filiales. Dans de nombreux cas, les mêmes locaux semblent manifestement avoir été utilisés. Ainsi le KBM et les filiales *MR Bayern GmbH* et «*meinhof.de AG*» avaient la même adresse postale, le même numéro de téléphone et les mêmes bureaux.

(68) Le LwFöG ne prescrit pas une séparation en matière de personnel. On constate en effet que le KBM, les cercles de machines et leurs filiales se partagent habituellement le même personnel. En général, le personnel des cercles de machines était la plupart du temps employé auprès des filiales. De même, le président du comité de direction du KBM était également le président du comité de direction de «*meinhof.de AG*», et l'administrateur de *MR Bayern GmbH* était également l'administrateur de «*meinhof.de AG*».

(69) Il semble que l'Allemagne était consciente de cette proximité entre les cercles de machines et leurs filiales. Une lettre du ministère bavarois de l'agriculture et des forêts de 1997 fixe les principes régissant la comptabilité des cercles de machines. Celle-ci précise notamment que les travaux exécutés par le personnel des cercles de machines au nom de leurs filiales commerciales sont à comptabiliser à des prix de marché et que les rémunérations s'y rapportant sont à déduire des «coûts nécessaires» entrant dans la base de calcul pour les aides d'État versées aux cercles de machines.

(70) Or, faute de relevés détaillés des heures de travail prestées permettant de déduire le nombre exact d'heures travaillées respectivement par le personnel des cercles de machines et par celui de leurs filiales et compte tenu de la non-séparation des locaux, il aurait été impossible de connaître exactement le nombre d'heures prestées par le personnel des cercles de machines pour le compte des filiales.

(71) La réduction automatique de l'aide d'État de 10 % lorsqu'un cercle de machines exerçait une activité non essentielle via une filiale commerciale est un autre indice de l'absence de séparation totale des activités, car une filiale commerciale véritablement séparée n'aurait pas eu d'incidence sur les «coûts nécessaires» à couvrir par les cercles de machines pour pouvoir accomplir leurs tâches essentielles.

(72) À cela s'ajoute le fait que l'Allemagne a introduit en 2001 un système obligatoire de relevés détaillés des travaux exécutés, imposant à chaque cercle de machines la tenue d'un journal semestriel des travaux dans lequel devait être consigné le nombre d'heures prestées par le personnel pour le compte du cercle de machines («tâches essentielles») ou pour le compte des filiales commerciales («tâches non essentielles»). Le système a été introduit pour déterminer le temps de travail consacré par le personnel des cercles de machines à des «tâches non essentielles». L'introduction d'un tel système prouve cependant indirectement que la supposition de la Commission relative à l'absence de séparation effective du personnel et des locaux avant 2001 est justifiée.

(73) La publicité dans la presse et sur le site web était également commune et il ressort des éléments de preuve disponibles que les filiales commerciales utilisaient régulièrement le logo des cercles de machines. Par exemple, la filiale *«meinhof.de AG»* reprenait le logo «MR» — logo des cercles de machines — sur les formulaires de commande, les informations aux membres et sur sa page internet. Dans les annonces publicitaires parues dans la presse locale, les lecteurs ne pouvaient pas distinguer les cercles de machines de leurs filiales. Enfin, la façon dont les coûts de publicité étaient répartis entre les cercles de machines et leurs filiales n'est pas claire non plus.

(74) La Commission estime par conséquent que l'Allemagne ne disposait pas d'un système capable d'exclure efficacement a priori un subventionnement croisé entre les cercles de machines et leurs filiales. Rien ne permet donc d'exclure qu'une partie des aides d'État perçues par les cercles de machines ou le KBM ait été versée aux filiales, par exemple sous la forme de main-d'œuvre ou de service proposé à titre gracieux ou à des prix inférieurs au prix du marché.

(75) Sur la base des informations disponibles, il n'est pas possible de constater si un tel élément d'aide accordé aux filiales est si minime qu'il ne peut constituer une aide d'État au sens du règlement (CE) nº 69/2001.

V.1.4. *Services d'intérêt économique général*

(76) S'agissant de la réserve exprimée par l'Allemagne dans le cadre de ses observations, selon laquelle la présente mesure échapperait à la qualification d'aide d'État en vertu de l'arrêt de la Cour de justice européenne dans l'affaire *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg* ([14]), la Commission fait observer que, prima facie, toutes les conditions citées dans l'arrêt Altmark ne sont pas réunies. Premièrement, l'échange de matériel et de main-d'œuvre entre agriculteurs — tel que décrit plus haut — constitue une activité économique normale et non un service lié à l'exécution d'une mission précise d'intérêt économique général. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation n'ont pas été préalablement établis. Troisièmement, l'Allemagne n'a pas apporté la preuve que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution d'une mission d'intérêt économique général, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

V.1.5. *Aides aux agriculteurs*

(77) La mesure a également bénéficié à des exploitations agricoles. Ces dernières pouvaient profiter d'un réseau régional de cercles de machines organisant la mise à disposition de machines et de main-d'œuvre en contrepartie du versement d'une cotisation ne correspondant pas entièrement aux coûts supportés ou au coût total représenté par la rétribution des services d'un intermédiaire.

(78) L'Allemagne a indiqué que l'intensité des aides accordées aux cercles de machines pendant la période concernée se situait à environ 50 % des «coûts nécessaires». Compte tenu du montant total de l'aide (près de 5 millions EUR par an) et du nombre d'agriculteurs autorisés à recourir aux services des cercles de machines en qualité de membres (environ 100 000), même en supposant que l'aide a été reversée dans son intégralité aux agriculteurs, le montant versé à chaque agriculteur individuel n'aurait pas dépassé en moyenne 50 EUR par an.

(79) L'article 3 du règlement (CE) nº 1860/2004 de la Commission du 6 octobre 2004 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche ([15]), à la lumière de l'expérience acquise par la Commission dans ce domaine, prévoit que les montants d'aide très faibles octroyés dans le secteur agricole sont considérés, sous certaines conditions, comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 87, paragraphe 1, du traité. La Commission a notamment établi qu'une aide qui n'excède pas 3 000 EUR au total sur une période de trois ans ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence et ne tombe donc pas sous le coup de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE — à condition que la somme totale versée aux entreprises du secteur agricole au titre des aides sur une période de trois ans n'excède pas 0,3 % de la valeur de la production agricole annuelle (133 470 000 EUR en 2001 pour l'Allemagne).

(80) L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1860/2004 dispose que ledit règlement s'applique aux aides accordées avant son entrée en vigueur si elles remplissent toutes les conditions qui y sont fixées. En l'espèce, la Commission estime que ces conditions sont remplies, le montant de l'aide individuelle étant en effet très réduit, le montant total payé par l'Allemagne s'élevant seulement à quelque 5 millions EUR par an, l'aide ne concernant pas des activités liées à l'exportation, n'étant pas subordonnée à l'obligation d'utiliser des produits nationaux de préférence à des produits importés et n'ayant pas été fixée sur la base du prix ou de la quantité de produits commercialisés. L'analyse économique exigée dans le règlement a déjà été réalisée par la Commission en relation avec la décision relative à l'aide d'État N 145/04 ([16]).

([14]) Cf. note 10.

([15]) JO L 325 du 28.10.2004, p. 4.

([16]) C(2004) 2669 du 14 juillet 2004 — France — aide aux producteurs laitiers, victimes de la faillite du groupe italien Parmalat.

(81) Il convient de noter que la Commission, dans sa décision portant approbation de l'aide aux agriculteurs à l'avenir ([17]), a examiné la compatibilité de ladite mesure avec le point 14 des lignes directrices pour parvenir à la conclusion que la mesure d'aide est compatible avec le traité CE compte tenu de ses caractéristiques particulières. Dans le cas sous examen, il s'avère cependant, à la lumière des principes énoncés dans le règlement (CE) nº 1860/2004, qu'un examen au titre du point 14 des lignes directrices n'est pas nécessaire.

(82) L'aide accordée aux agriculteurs sous la forme des services fournis par les cercles de machines à prix réduits ne constitue donc pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

V.1.6. *Conclusion*

(83) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que les montants octroyés dans le cadre du régime notifié au KBM, aux cercles de machines ainsi qu'à leurs filiales ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Une aide en faveur des agriculteurs n'existe pas.

V.2. **Applicabilité de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE**

(84) Il convient donc de vérifier si l'une des exceptions ou dérogations à l'interdiction générale d'octroi des aides visées à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE pourrait s'appliquer. En l'espèce, il ne s'agit ni d'une aide à caractère social au sens de l'article 87, paragraphe 2, point a), du traité CE, ni d'aides au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité CE destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ni d'aides au sens de l'article 87, paragraphe 2, point c), du traité CE liées à la division de l'Allemagne. De même, les conditions particulières visées à l'article 87, paragraphe 3, points a), b), d) ou e), du traité CE ne sont pas applicables. L'Allemagne n'a d'ailleurs pas invoqué l'une ou l'autre de ces dispositions. La seule dérogation qui puisse éventuellement s'appliquer en l'occurrence est celle prévue par l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.

([17]) Cf. note 4.

V.2.1. *Compatibilité des aides octroyées au KBM*

(85) Comme expliqué aux considérants 42 à 50, il n'est pas clair si les aides versées au KBM relèvent du champ d'application du règlement (CE) nº 69/2001. D'après les informations disponibles, les aides octroyées ne sont pas liées à des investissements et ne relèvent pas du règlement (CE) nº 70/2001. D'autres éléments éligibles n'ont pas été invoqués.

(86) C'est pourquoi le concours financier octroyé au KBM est à considérer selon la jurisprudence constante ([18]) comme une aide au fonctionnement incompatible avec le marché commun, puisque les fonds n'ont pas été reversés aux cercles de machines et qu'ils dépassent les plafonds fixés par le règlement (CE) nº 69/2001.

V.2.2. *Compatibilité des aides octroyées aux cercles de machines et à leurs filiales*

(87) Comme expliqué aux considérants 42 à 60, les cercles de machines et leurs filiales ont obtenu des avantages grâce aux services que leur fournissait le KBM sous la forme de conseils et de formation professionnelle de leur personnel. De telles mesures constituent des aides à la formation et au perfectionnement professionnel au sens du règlement (CE) nº 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation ([19]). Quant aux prestations en matière de conseil, elles pourraient tomber sous le coup du règlement (CE) nº 70/2001. Les renseignements transmis à la Commission par l'Allemagne ne suffisent toutefois pas à apprécier le respect des dispositions dudit règlement.

(88) Quant aux aides financières reversées directement par le KBM aux cercles de machines, les considérations énoncées aux considérants 85 et 86 sont applicables par analogie. On ne peut pas en effet exclure qu'une partie de l'aide ait été conservée par les cercles de machines et éventuellement versée aux filiales, du fait de la délimitation insuffisante entre les deux types d'entités.

([18]) Cf. note 11.

([19]) JO L 10 du 13.1.2001, p. 20. Règlement modifié par le règlement (CE) nº 363/2004 (JO L 63 du 28.2.2004, p. 20).

(89) Par ailleurs, l'Allemagne a soumis des chiffres qui montrent que la majeure partie de l'aide a effectivement été versée aux agriculteurs. La Commission estime que l'on peut considérer que les paiements octroyés par l'État de Bavière aux cercles de machines via le KBM ont été reversés aux agriculteurs pour autant qu'ils correspondent aux coûts moyens des services indiqués par l'Allemagne.

(90) Il s'ensuit que des paiements portant sur des montants supérieurs aux coûts moyens calculés pour le service concerné, pour lesquels le reversement aux agriculteurs est attesté, ainsi que les paiements qui excèdent le plafond de 100 000 EUR par bénéficiaire fixé par le règlement (CE) nº 69/2001 pour une période de trois ans sont à considérer comme des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun.

V.3. **Choix du KBM**

(91) La loi bavaroise de promotion de l'agriculture prévoit la reconnaissance et le subventionnement d'une seule organisation de cette nature. La reconnaissance du KBM date de 1972. L'Allemagne a communiqué dans ses observations qu'il s'agissait d'une organisation d'entraide pour les agriculteurs bavarois occupant une position particulière, étant donné l'absence d'autres organisations analogues avec lesquelles elle pourrait être en concurrence.

(92) Le choix du KBM ne semble donc pas enfreindre à première vue les dispositions communautaires dans le domaine de la coordination des procédures de passation de marchés publics des services. La Commission se réserve cependant expressément le droit de procéder à une analyse plus approfondie de la mesure à la lumière du droit communautaire en matière de passation des marchés publics.

VI. **CONCLUSIONS**

(93) La Commission conclut que l'Allemagne a exécuté la mesure objet de la présente décision en infraction au droit et partant à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE. Pour les motifs susexposés, la Commission estime que:

(94) L'aide accordée aux agriculteurs sous forme de fourniture de machines et de main-d'œuvre ne constitue pas une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(95) L'aide en faveur du KBM est incompatible avec le marché commun lorsqu'elle n'a pas été reversée aux cercles de machines. L'Allemagne est donc invitée à procéder à la récupération des aides incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 659/1999, pour autant que les aides ne relèvent pas du champ d'application du règlement (CE) nº 69/2001.

(96) Les aides aux cercles de machines et à leurs filiales sont incompatibles avec le marché commun dès lors qu'elles n'ont pas été reversées à des agriculteurs. L'Allemagne est tenue de prouver le montant des aides qui a été effectivement reversé aux agriculteurs. Comme base de calcul, elle doit utiliser les coûts moyens des services prestés par les cercles de machines sans leurs filiales commerciales, de manière à éviter que des montants ayant éventuellement bénéficié aux filiales ne soient pris en compte dans le calcul.

(97) L'Allemagne est invitée à demander le remboursement des aides jugées incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 659/1999, pour autant que les aides ne relèvent pas du champ d'application du règlement (CE) nº 69/2001,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les financements versés par l'Allemagne aux agriculteurs bavarois par l'intermédiaire des cercles bavarois de machines sous la forme de services subventionnés au titre de la mise à disposition de machines et de main-d'œuvre ne constituent pas des aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

Article 2

L'aide d'État accordée par l'Allemagne au Kuratorium bayerischer Maschinen- und Betriebshilferinge e.V. est incompatible avec le marché commun si les fonds publics n'ont pas été reversés aux cercles de machines et si le plafond de 100 000 EUR par bénéficiaire sur une période de trois ans fixé par le règlement (CE) nº 69/2001 a été dépassé.

Article 3

L'aide d'État accordée par l'Allemagne aux cercles de machines et à leurs filiales est incompatible avec le marché commun si les fonds publics n'ont pas été reversés aux cercles de machines conformément à la preuve visée à l'article 4 et si le plafond de 100 000 EUR par bénéficiaire sur une période de trois ans fixé par le règlement (CE) nº 69/2001 a été dépassé.

Article 4

Pour déterminer le montant de l'aide incompatible avec le marché commun visée aux articles 2 et 3, l'Allemagne soumet un calcul des coûts moyens des services fournis aux agriculteurs par les cercles de machines sans filiales.

Article 5

L'Allemagne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de ses bénéficiaires les aides illégalement versées visées aux articles 2 et 3.

La récupération a lieu sans délai conformément aux procédures du droit national, pour autant qu'elles permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision. Les aides à récupérer incluent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à la date de leur récupération. Les intérêts sont calculés conformément au chapitre V du règlement (CE) nº 794/2004 de la Commission ([20]).

Article 6

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 décembre 2004.

Par la Commission
Mariann FISCHER BOEL
Membre de la Commission

([20]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.