COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 23 juillet 2003
concernant une aide de l'Allemagne en faveur de l'entreprise Graphischer Maschinenbau GmbH (Berlin)

[notifiée sous le numéro C(2003) 2517]

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

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

(2004/313/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 mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations conformément aux dispositions susmentionnées,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 21 janvier 1998, l'Allemagne a notifié à la Commission une aide à la restructuration en faveur de l'entreprise Graphischer Maschinenbau GmbH, établie à Berlin (ci-après «GMB»). De plus amples informations ont été communiquées à la Commission par lettres des 17 mars, 30 avril et 18 juin 1998.

(2) Par lettre du 17 août 1998, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ([1]), la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, (devenu article 88, paragraphe 2) du traité CE à l'égard de cette aide. Elle a mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, mais n'a reçu aucune réponse.

(3) Par la décision 1999/690/CE ([2]), la Commission a déclaré qu'une partie de l'aide accordée à GMB était incompatible avec le marché commun. Il s'agissait du montant excédant de 4,435 millions de marks allemands (DEM) l'aide totale envisagée de 9,31 millions.

(4) Par arrêt du 14 mai 2002 dans l'affaire T-126/99 (Graphischer Maschinenbau GmbH contre Commission) ([3]), le Tribunal de première instance des Communautés européennes a annulé la partie négative de la décision 1999/690/CE.

(5) À la suite de cet arrêt, la Commission a invité l'Allemagne, le 10 janvier 2003, à lui fournir des renseignements complémentaires, qui lui sont parvenus le 24 février 2003.

II. DESCRIPTION DE L'AIDE

Bénéficiaire: Graphischer Maschinenbau GmbH

(6) L'entreprise bénéficiaire de l'aide, GMB, a son siège à Berlin et est une filiale à 100 % de Koenig & Bauer-Albert AG (ci-après «KBA»), établie à Würzburg. GMB fabrique des pièces pour rotatives à journaux et vend des pièces de machines à KBA, qui exerce son activité principalement dans la construction de presses.

Aide

(7) Le 11 septembre 1997, le *Land* de Berlin a accordé au site de GMB à Berlin, qui était en difficulté, des aides à la restructuration sous la forme d'une subvention de 9,31 millions de DEM (4,77 millions d'euros) pour la période comprise entre 1998 et 2000, en vue d'empêcher sa fermeture.

([1]) JO C 336 du 4.11.1998, p. 13.
([2]) JO L 272 du 22.10.1999, p. 16.
([3]) Rec. 2002, p. II-2427.

Plan de restructuration

Contexte

(8) En novembre 1996, KBA a décidé de fermer les installations de production de GMB à Berlin à la fin du mois de juin 1997 en raison d'une chute brutale de la demande dans le secteur des presses. Eu égard au risque de perte d'emplois, le *Land* de Berlin et les syndicats concernés ont entamé des négociations avec GMB et KBA en janvier/février 1997. Ces négociations ont débouché, le 24 février 1997, sur la signature d'un «pacte pour l'emploi» fondé sur un plan de restructuration préalablement élaboré en coopération avec les autorités berlinoises.

(9) La restructuration devait permettre à GMB de se moderniser, de réduire sa gamme de produits, d'abandonner les produits non rentables et de réorganiser plus efficacement sa production. Sur le plan financier, le plan s'est fondé sur une contribution de 13,62 millions de DEM de l'investisseur privé KBA (reprise des pertes d'exploitation et injection de capital), ainsi que sur des aides de 9,31 millions de DEM (4,76 millions d'euros). Ainsi, le coût total de la restructuration, qui comprenait 4,875 millions de DEM de frais de développement pour les nouveaux produits envisagés, s'élevait à 22,93 millions de DEM.

(10) GMB ne disposant pas de sa propre unité de développement, ce travail a été pris en charge par KBA. Le développement a débuté après le 24 février 1997. Le 11 septembre 1997, le sénat de Berlin [NDT: exécutif collégial de la ville] a formellement décidé d'accorder à GMB l'aide de 9,31 millions de DEM. L'Allemagne a notifié cette aide à la Commission par lettre du 21 janvier 1998.

Motifs de l'annulation de la décision

(11) Dans sa décision 1999/690/CE partiellement négative, la Commission a déduit la totalité des frais de développement des produits modernisés, soit 4,875 millions de DEM, des «coûts de restructuration susceptibles de bénéficier d'une aide». Elle a constaté que ces frais n'étaient pas induits par l'aide et que le véritable bénéficiaire de cette partie de l'aide était KBA et non GMB. Elle a donc considéré que cette partie de l'aide était incompatible avec le marché intérieur.

(12) Le Tribunal de première instance a annulé cette partie négative de la décision pour deux raisons juridiques: la Commission aurait commis une erreur d'appréciation en ce qui concerne le critère de l'incitation, d'une part, et l'identité du bénéficiaire de l'aide, d'autre part.

(13) Conformément au «critère de l'incitation», l'aide d'État doit inciter à effectuer la restructuration. Si l'entreprise en cause avait entrepris la restructuration indépendamment de l'aide d'État, le critère de l'incitation ne serait pas rempli et l'aide serait incompatible avec le marché commun. Le Tribunal de première instance a considéré que le moment à partir duquel le bénéficiaire pouvait présumer qu'il bénéficierait de l'aide était déterminant aux fins de savoir si le critère de l'incitation était rempli. Il a estimé que ce moment était manifestement antérieur à la notification de l'aide à la Commission, ainsi qu'à la décision formelle des autorités allemandes relative à l'octroi de l'aide.

(14) Afin de déterminer l'identité du bénéficiaire effectif du montant de l'aide destiné à l'activité de développement, une analyse des intérêts économiques des entreprises en cause a dû être effectuée. Le Tribunal de première instance considère qu'il n'est pas nécessairement dans l'intérêt de la société mère d'effectuer un travail de développement pour sa filiale comme le suppose la décision.

III. APPRÉCIATION DE L'AIDE

(15) La Commission réexamine l'affaire à la lumière de l'arrêt du Tribunal et des informations complémentaires communiquées par l'Allemagne. La décision est fondée sur la situation matérielle et juridique qui régnait au moment de la notification de l'aide.

Existence d'une aide d'État

(16) L'aide est octroyée au moyen de ressources d'État et sert à maintenir en activité l'entreprise GMB en difficulté. Elle pourrait donc avoir une incidence négative sur la situation des concurrents. L'entreprise bénéficie d'un avantage sélectif susceptible de produire des effets défavorables sur la situation de ses concurrents. Le produit faisant l'objet d'échanges internationaux, l'aide d'État peut fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres.

(17) Le soutien public envisagé constitue donc une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, (ancien article 92) du traité CE, dans la mesure où il permet à l'entreprise bénéficiaire d'opérer une restructuration sans devoir en supporter pleinement le coût, contrairement aux autres entreprises soumises aux conditions normales du marché.

Compatibilité de l'aide avec le traité CE

(18) Conformément aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté [1] (ci-après «lignes directrices»), les aides à la restructuration peuvent être compatibles avec le marché commun. Elles sont subordonnées à la présentation, par l'entreprise en difficulté, d'un plan de restructuration réaliste.

Conditions d'autorisation de l'aide à la restructuration

(19) Les aides à la restructuration ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun au sens de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE que si elles contribuent à faciliter le développement de certaines activités économiques, si elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et si les conditions énoncées dans les lignes directrices sont remplies.

[1] JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

(20) Conformément à ces lignes directrices, la restructuration doit faire partie d'un plan réaliste, cohérent et de grande envergure, visant à rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme d'une entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes en ce qui concerne ses conditions d'exploitation futures. Cela doit inclure une contribution appropriée d'un investisseur privé. Après la restructuration, l'entreprise doit être en mesure de fonctionner avec ses propres ressources sans plus devoir faire appel à l'aide de l'État.

(21) La décision 1999/690/CE n'a été annulée que pour deux raisons, à savoir le critère de l'incitation et la définition du bénéficiaire. Les autres conditions d'octroi de l'aide mentionnées dans la décision, à savoir le plan de restructuration et la prévention de distorsions de concurrence indues, ont été confirmées. Les aides d'État contribuent à faciliter le développement de certaines activités économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La part de marché de GMB étant relativement faible, rien ne laissait présumer l'existence de surcapacités et la production des nouveaux produits ne pouvait pas entraîner d'augmentation globale de la capacité. Les distorsions de concurrence indues pouvaient par conséquent être exclues.

Aide proportionnée aux coûts et aux avantages de la restructuration

(22) Toutes les autres conditions étant remplies, il reste à vérifier si l'aide est limitée au strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration. Le montant destiné à couvrir les frais de développement est induit par l'aide et profite entièrement à GMB.

Effet d'incitation (moment de l'incitation)

(23) Dans la décision 1999/690/CE, la Commission a accordé de l'importance à l'aspect temporel de l'affaire, c'est-à-dire au fait que l'activité de développement a débuté avant la notification de l'aide le 21 janvier 1998. Elle a considéré que l'aide à la restructuration octroyée ultérieurement à une entreprise, telle que GMB/KBA, qui effectuait des travaux de développement sans percevoir d'aide dans ce but, ne peut plus être considérée comme nécessaire.

(24) Selon l'arrêt de la Cour du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79 (Philip Morris contre Commission) [1], les aides d'État ne peuvent être accordées au titre des dispositions dérogatoires de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE que si elle sont nécessaires pour inciter une ou plusieurs entreprises à adopter un comportement de nature à contribuer à la réalisation de l'objectif visé par la disposition en cause. La Commission doit qualifier d'incompatibles avec le marché intérieur les aides qui n'ont pas incité les bénéficiaires à adopter un comportement de nature à contribuer à la réalisation des objectifs énumérés à l'article 87, paragraphe 3, du traité CE.

(25) Une entreprise qui, en raison de sa situation économique, a besoin d'une aide à la restructuration pour assurer sa viabilité ne peut pas toujours attendre d'avoir la certitude absolue du versement de cette aide pour mettre en œuvre son programme de restructuration. Au contraire, il se peut, dans certains cas, que cette mise en œuvre s'impose à bref délai afin que le critère du retour à la viabilité, prévu dans les lignes directrices, puisse être satisfait.

(26) Il incombe à la Commission d'apprécier les circonstances de chaque cas d'espèce pour déterminer si la perspective de l'octroi de l'aide est suffisamment probable pour que le critère relatif à l'incitation puisse être effectivement satisfait. Ainsi, la Commission doit tenir compte de la forme et de la nature précises des communications et actes émanant des autorités nationales compétentes, ainsi que des autres circonstances pertinentes et, notamment, de l'urgence tenant à la situation économique de la requérante, aux fins d'apprécier l'existence de l'élément d'incitation.

(27) En ce qui concerne la période pendant laquelle l'existence d'un élément d'incitation doit être présumée, il convient de souligner deux points. Il y lieu de supposer que l'aide ne revêt pas d'élément d'incitation lorsque l'entreprise a entamé les travaux de restructuration à une date où les autorités nationales n'avaient pas encore fait connaître leur intention de l'octroyer.

(28) Par ailleurs, l'élément d'incitation est établi avec certitude lorsque la Commission a arrêté une décision d'autorisation. Une entreprise potentiellement bénéficiaire d'une nouvelle aide d'État ne peut avoir aucune certitude d'en bénéficier réellement avant que l'État membre n'ait notifié cette aide à la Commission et que cette dernière n'ait constaté sa compatibilité avec le marché commun. Le fait de notifier une aide n'a aucune incidence en soi sur la compatibilité de cette aide avec le marché commun.

(29) Ainsi, la notification de l'aide ne lève nullement l'incertitude quant à son approbation au niveau communautaire. Tant que la Commission n'a pas pris de décision d'approbation et même tant que le délai de recours contre cette décision n'est pas écoulé, le bénéficiaire n'a pas de certitude quant à la légalité de l'aide envisagée, seule susceptible de faire naître chez lui une confiance légitime. Aussi, l'absence de certitude absolue quant à l'octroi d'une aide et, partant, de confiance légitime, à l'époque où le bénéficiaire potentiel décide de procéder à sa restructuration, ne signifie pas que les assurances données préalablement par des instances nationales ou régionales n'ont eu aucun effet incitatif.

(30) Dans certaines circonstances, la décision politique de l'autorité régionale peut déjà être considérée comme une incitation suffisante. Les circonstances de chaque affaire relevant des lignes directrices sont cependant différentes et il incombe à la Commission d'apprécier l'existence de l'élément d'incitation en tenant compte de tous les éléments pertinents, y compris les engagements non contraignants qui ont pu être donnés par des instances politiques au niveau national ou, comme en l'espèce, au niveau d'une entité territoriale.

[1] Rec. 1980, p. 2671, points 16 et 17 des motifs.

(31) Selon cette argumentation, GMB pouvait partir du principe, pour des raisons juridiques, le 11 septembre 1997 au plus tard, qu'elle bénéficierait de l'aide, puisque c'est à cette date que le sénat de Berlin l'a accordée de manière juridiquement contraignante.

(32) Toutefois, GMB disposant déjà, lors des négociations de janvier et février 1997 et certainement lors de la conclusion du «pacte pour l'emploi» le 24 février 1997, d'une base politique suffisante, il y a lieu de supposer que le critère de l'incitation était rempli. Le Tribunal de première instance considère que les engagements pris en février 1997 par les instances politiques constituaient pour GMB une incitation suffisante à l'investissement.

(33) Ces assurances politiques n'étant pas juridiquement contraignantes, GMB a pris un risque en misant sur elles. Même si elle a pu douter des engagements des autorités publiques, elle s'y est suffisamment fiée pour entamer la restructuration en février 1997.

(34) En outre, au début de 1997, GMB a dû agir rapidement pour empêcher la fermeture des installations de production et elle a donc utilisé les capacités de développement de KBA, proches et plus facilement disponibles. Dans la décision 1999/690/CE, la Commission a souscrit à cette analyse et constaté «que les capacités de GMB n'auraient pas permis le développement à bref délai des produits compétitifs et novateurs nécessaires et que, de ce fait, GMB a dû avoir recours aux capacités de KBA» (point 24). Il s'ensuit qu'une partie importante des dépenses de développement avaient déjà été engagées dans le cadre du plan de restructuration avant la notification de l'aide en septembre 1997.

(35) En outre, la Commission a reconnu, du moins implicitement, que les assurances et engagements donnés par le *Land* de Berlin dans le courant de l'année 1997 quant à l'octroi de l'aide ont incité GMB et KBA à effectuer ces travaux de réaménagement.

(36) Il y a donc lieu de considérer que le critère de l'incitation était satisfait en février 1997, lorsqu'il est apparu que les instances politiques de Berlin interviendraient financièrement pour empêcher la fermeture des installations de production de GMB. Tous les investissements effectués après cette date doivent être considérés comme induits par l'aide.

Bénéficiaire

(37) Dans la décision 1999/690/CE, la Commission a considéré que la partie de l'aide relative aux travaux d'étude et de développement profitait à KBA, et que c'était donc celle-ci, et non sa filiale GMB, qui en était la bénéficiaire principale. Une nouvelle appréciation de la situation sur la base du critère imposé par le Tribunal ne permet cependant pas d'établir l'existence d'un intérêt financier direct ou indirect de KBA.

(38) Pour déterminer si KBA était bénéficiaire de l'aide, le Tribunal de première instance a exigé que soit établie la preuve de l'existence, pour KBA, d'un intérêt financier ou commercial l'ayant incitée à assumer la charge des travaux de développement. Selon la décision 1999/690/CE, cette condition était remplie, puisque les travaux d'étude et de développement financés par l'aide ont directement profité à KBA, dans la mesure où celle-ci avait un intérêt stratégique à ce que les produits d'approvisionnement soient fabriqués au sein de son propre groupe.

(39) Le refus de la Commission d'approuver l'aide à raison de 4,875 millions de DEM a eu pour conséquence, en pratique, que le groupe KBA a dû assumer une charge supplémentaire, en accomplissant les travaux de développement nécessaires à la mise en œuvre du plan de restructuration sans contrepartie financière, dès lors que GMB n'était pas à même de supporter cette contrepartie. Les frais de développement facturés par KBA correspondaient au prix de revient et ne contenaient pas le bénéfice qu'un bureau d'études et de développement externe aurait dû nécessairement réaliser. Ce prix est donc inférieur au meilleur prix que GMB aurait pu obtenir sur le marché ouvert pour de tels services. GMB a par conséquent dépensé le montant de l'aide dans son propre intérêt. KBA était tout simplement le moins cher et le meilleur des fournisseurs pour les travaux de développement nécessaires.

(40) Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, ainsi que du fait que KBA aurait pu éviter de reprendre les pertes de la requérante en fermant l'usine de celle-ci en juin 1997, les relations étroites entre KBA et GMB ne démontrent pas que le versement d'une aide à la seconde profitait nécessairement à la première.

(41) KBA n'avait pas non plus d'autres raisons financières directes ou indirectes pouvant l'inciter à financer le développement. La circonstance qu'il était prévu dans le plan de restructuration que KBA effectue les travaux d'étude et de développement moyennant rémunération par GMB ne suffit pas, à elle seule, pour étayer la conclusion selon laquelle KBA avait un intérêt à ces travaux. Ce paiement devait rémunérer un travail concret, dont la prestation avait nécessairement occasionné aux bureaux d'étude du groupe KBA des frais réels que KBA ne pouvait pas couvrir en l'absence dudit versement.

(42) De surcroît, les bureaux d'études du groupe KBA étaient déjà occupés à 100 % de leurs capacités par d'autres projets, dont la réalisation a dû être reportée pour que les travaux en question puissent être effectués dans le bref délai qu'imposaient les difficultés financières de GMB. Ces bureaux d'études n'étaient pas sous-occupés, mais produisaient des bénéfices. KBA ne pouvait retirer aucun avantage particulier du plan de restructuration, puisqu'elle devait facturer à GMB le travail de développement à prix coûtant, sans la moindre marge bénéficiaire.

(43) L'hypothèse selon laquelle la société mère a toujours un intérêt financier à la reprise de certaines parties de son processus de production à l'intérieur du groupe est incertaine. La pertinence de cette analyse dépend des circonstances particulières de l'espèce et notamment de l'état de l'offre sur les marchés des composants concernés, ainsi que de la question de savoir si la filiale peut rentabiliser la production de ces composants, compte tenu de l'ensemble des coûts qu'elle doit supporter à cette fin.

(44) Il convient de comparer la production interne avec les possibilités d'obtenir auprès de fournisseurs externes, de manière fiable et à des prix intéressants, des produits d'aussi bonne qualité que ceux développés au sein du groupe. Il peut être plus efficace de sous-traiter que de développer l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

(45) Eu égard à l'existence de fabricants externes, KBA n'avait aucun intérêt financier à effectuer elle-même les travaux d'étude, dès lors que ces travaux lui permettraient de créer une source d'approvisionnement fiable des composants nécessaires à la fabrication de ses machines. D'autres sources d'approvisionnement fiables existant déjà, KBA n'avait pas besoin d'assurer le développement de ces produits et leur fabrication par GMB.

(46) Les travaux de développement devant être financés par une partie de l'aide étaient nécessaires au maintien de GMB. Sans ces travaux, GMB ne pouvait pas entamer la modernisation de la production, qui était le fondement du plan de restructuration. KBA n'avait aucun intérêt financier ni «stratégique» à réaliser elle-même les travaux de développement. Ainsi que l'a déclaré le Tribunal de première instance, KBA aurait tout simplement pu fermer GMB, comme elle l'avait initialement prévu. En conséquence, les fonds destinés au travail de développement constituaient la condition indispensable de la création par GMB d'une nouvelle ligne de production et GMB était la seule bénéficiaire.

IV. **CONCLUSIONS**

(47) L'Allemagne a notifié l'aide d'État envisagée conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et a donc satisfait à son obligation de notifier l'aide individuellement lorsqu'il n'existe pas de régime d'aides autorisé. La Commission constate en outre que c'est la première fois que GMB, entreprise en difficulté, sollicite une aide à la restructuration.

(48) L'aide est conforme aux conditions énoncées dans les lignes directrices, puisque le plan de restructuration rétablit la viabilité à long terme de l'entreprise, que les conditions des échanges ne sont pas altérées et qu'une contribution importante est apportée par un investisseur privé. Cette aide est donc compatible avec le marché commun.

(49) En conséquence, la Commission considère que l'aide d'État notifiée, accordée par l'Allemagne à l'entreprise GMB sous la forme d'une subvention de 9,31 millions de DEM (4,77 millions d'euros), remplit les conditions nécessaires pour être qualifiée de compatible avec le marché intérieur,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État de 9,31 millions de DEM (4,77 millions d'euros), accordée par l'Allemagne à l'entreprise Graphischer Maschinenbau GmbH en vue de la restructuration de ses sites de production à Berlin, est compatible avec le marché commun.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 23 juillet 2003.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission