

# COMMISSION

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du 16 septembre 1997

relative à des aides d'État octroyées à la société *Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH*

*[notifiée sous le numéro C(1997) 2903]*

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

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

(98/353/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93, 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 tiers intéressés en demeure de présenter leurs observations, conformément à l'article 93 du traité,

considérant ce qui suit:

### I

Plusieurs plaintes ayant été déposées, la Commission a ouvert, le 15 décembre 1995, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, contre des aides en faveur de la société *Aachener Unternehmens Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH* (ci-après dénommée «GAV»). GAV appartient à *Sozialwerk Aachener Christen e.V.* et n'a pas de but lucratif. Elle exerce ses activités sur le marché des déchets où, dans le cadre du système dual allemand, elle collecte, trie et vend des déchets recyclables comme matière première de récupération. Dans ce secteur, GAV est en concurrence avec des entreprises privées à but lucratif. Celles-ci estiment que l'entreprise a une démarche commerciale agressive sur le marché et ont porté plainte auprès de la Commission.

GAV emploie habituellement entre 40 et 60 personnes, dont 25 % sont handicapées et 50 % sont des chômeurs de longue durée qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi. Ces personnes «en difficulté», qui ne sont pas

choisies par GAV elle-même, mais par les services d'aide sociale et l'agence pour l'emploi locaux, concluent des contrats de travail à durée déterminée. L'objectif de GAV est de former ces personnes pour leur permettre de se réinsérer sur le marché «normal» du travail. GAV emploie également du personnel spécialisé (travailleurs sociaux, pédagogues) pour former et réintégrer ces personnes en difficulté. De 1987 à 1995, GAV a employé et formé au total 440 personnes sur la base de contrats de travail à durée déterminée. En 1993, le chiffre d'affaires de GAV s'est élevé à 2,8 millions de marks allemands, ce qui correspond à 0,004 % de l'ensemble du marché allemand, dont le chiffre d'affaires est de 75 millions de marks au total. En 1994, le chiffre d'affaires de GAV était de 3,6 millions de marks et, en 1995, de 4,1 millions de marks. Le bilan de l'entreprise s'est soldé par un excédent de 4,7 millions de marks en 1995.

Jusqu'en 1992, GAV ne collectait de déchets recyclables que pour la ville d'Aix-la-Chapelle — il s'agissait donc à l'époque d'une activité purement municipale — moyennant compensation des coûts exposés. Comme GAV avait accumulé des pertes importantes, la ville d'Aix-la-Chapelle a décidé d'intégrer l'entreprise dans le nouveau système municipal de gestion des déchets. Cette décision était fondée sur les conclusions et les recommandations d'un expert indépendant chargé de présenter chaque année à la ville d'Aix-la-Chapelle un rapport sur la situation économique de GAV et, le cas échéant, des recommandations visant à améliorer la viabilité de l'entreprise et donc à diminuer l'aide financière qui lui était accordée par la ville. Le rapport de l'expert pour l'année 1992 conseillait d'intégrer les activités de GAV dans le système dual, système privé de collecte de déchets d'emballage ne bénéficiant pas d'aides publiques, basé sur un accord conclu entre de nombreuses sociétés commerciales concurrentes. Dans ce contexte, GAV devait assurer la collecte, le triage et la commercialisation de l'ensemble

des déchets recyclables dans la ville d'Aix-la-Chapelle. Comme le bail de l'entrepôt loué à l'origine par GAV avait été résilié par le propriétaire, GAV s'est engagée, afin de pouvoir poursuivre ses activités, à construire un nouvel entrepôt sur un terrain de la ville d'Aix-la-Chapelle pour lequel l'entreprise a acquis un bail à construction. Le montant annuel du bail s'élève actuellement à 118 000 marks allemands.

GAV n'étant pas capable de financer entièrement la construction du nouvel entrepôt par ses ressources propres (les coûts d'investissement s'élevaient au total à quelque 4 millions de marks allemands) du fait de la précarité de sa situation financière, elle a bénéficié d'une subvention ad hoc du Regierungspräsident de Cologne. Selon la décision administrative, l'octroi de la subvention était soumis à la condition que l'entreprise n'utilise l'entrepôt que pour le triage de déchets recyclables et continue d'employer des personnes défavorisées pendant vingt-cinq ans au minimum. Au cas où ces conditions ne seraient pas respectées, GAV devrait rembourser immédiatement la subvention.

En outre, GAV a obtenu des subventions annuelles de la ville d'Aix-la-Chapelle pour promouvoir la motivation de ses salariés. En vertu du contrat conclu entre la ville d'Aix-la-Chapelle et GAV, l'aide financière octroyée a consisté en un versement d'un montant maximal de 240 000 marks allemands en 1992, auquel s'est ajoutée une subvention qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité du bail. Pour 1993, il était prévu que le total des versements, y compris une subvention pour le bail, ne devrait pas dépasser 240 000 marks allemands. Le contrat prévoyait que, à partir de 1994, les subventions diminueraient jusqu'à un niveau ne dépassant pas le montant du bail annuel. GAV a obtenu les sommes suivantes de la ville d'Aix-la-Chapelle en vertu du contrat:

1992:	244 968 marks,
1993:	179 243 marks,
1994:	59 621 marks.

Bien qu'ils ne soient fondés sur aucun régime d'aide autorisé, ni la subvention octroyée pour la construction du nouvel entrepôt ni les versements effectués par la ville d'Aix-la-Chapelle n'ont été notifiés à la Commission, car les autorités d'Aix-la-Chapelle comme celles de Cologne ont estimé qu'il ne s'agissait pas d'aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Elles ont en effet considéré que premièrement, GAV n'était pas une entreprise à but lucratif, mais une entreprise d'utilité publique et que, deuxièmement, les fonds qui lui ont été octroyés n'ont servi qu'à compenser les coûts supplémentaires qu'elle a supportés pour l'embauche, la formation et le soutien de jeunes chômeurs et de personnes défavorisées. Les autorités ont admis que GAV était en concurrence avec d'autres entreprises, mais ont précisé qu'elle était soumise à leur contrôle et qu'elles n'avaient pas constaté de sa part de démarche commerciale agressive sur le marché.

Les concurrents de GAV, qui avaient porté plainte auprès de la Commission, ont simultanément demandé aux juridictions administratives allemandes des mesures provisoires contre la décision du Regierungspräsident de Cologne de subventionner la construction du nouvel entrepôt. Leur demande était fondée sur une prétendue violation du droit allemand de la concurrence, ainsi que des articles 92 et 93 du traité. Ils ont essayé d'obtenir, lors de deux procédures devant des juridictions administratives, un arrêt immédiat des versements, mais les deux demandes ont été rejetées. Les deux juridictions ont constaté que, contrairement à GAV, ses concurrents réalisaient d'importants bénéfices et que si des mesures provisoires venaient à être prononcées en faveur de ses concurrents, GAV devrait déposer son bilan. En outre, les juridictions ont exprimé des doutes sur le fait que les mesures en faveur de GAV constituaient des aides au sens de l'article 92 du traité. Enfin, elles ont constaté que les concurrents de GAV n'avaient pu apporter la preuve d'une démarche commerciale agressive de sa part sur le marché.

Après avoir examiné les mesures d'aide financière en faveur de GAV, la Commission est parvenue à la conclusion qu'elles constituaient des aides devant faire l'objet de notifications individuelles, au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. De plus, elle doute fort que les critères d'application des dispositions dérogatoires de l'article 92, paragraphes 2 et 3 du traité, soient remplis. En conséquence, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure.

## II

Par lettre du 2 avril 1996, les autorités allemandes ont présenté leurs observations sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, à l'égard de l'aide accordée à GAV.

Dans cette lettre, elles font de nouveau valoir que les mesures en question ne constituent pas des aides d'État, car la collecte de déchets ménagers représente 75 % des activités de GAV. La Commission aurait déclaré que l'encouragement de tels types de collectes ne constituent pas des aides d'État, si la matière première de récupération est offerte aux prix du marché.

Par ailleurs, elles excluent que les subventions octroyées à GAV constituent des aides, car GAV n'est pas une entreprise à but lucratif et ne peut, en raison de son statut, être comparée à des entreprises «normales» exerçant leurs activités sur le même marché.

Elles rappellent à cet égard que le principal objectif de GAV n'est pas d'exercer des activités sur le marché du recyclage des déchets en concurrence avec d'autres entreprises de ce secteur, mais de former des personnes défavorisées. Ces personnes, qui seraient sinon exclues du marché du travail «normal», pourraient être bien mieux réinsérées sur ce marché à l'issue de leur contrat à durée déterminée avec GAV et n'auraient donc plus besoin du soutien financier de l'État. Les subventions annuelles accordées par la ville d'Aix-la-Chapelle ne font que

compenser les coûts supplémentaires exposés par GAV en raison de son statut spécial d'entreprise à but non lucratif et de son objet consistant à former des personnes défavorisées.

Les autorités allemandes ont également souligné qu'il était garanti que les subventions annuelles ne permettaient pas à GAV d'offrir les produits finals au-dessous des prix réels. Le contrat conclu entre la ville d'Aix-la-Chapelle et GAV stipule en effet que, avant chaque versement, des contrôles sont effectués pour la ville, à différents niveaux, par des contrôleurs indépendants les uns des autres. Ainsi, les subventions sont octroyées chaque année aux conditions suivantes:

- GAV engage un expert-comptable indépendant chargé de présenter régulièrement des rapports sur les perspectives financières de l'entreprise,
- le service communal de vérification des comptes (kommunale Rechnungsprüfungsamt) peut consulter à tout moment les bilans de l'entreprise et peut exercer un contrôle effectif,
- le comité d'aide à la jeunesse (Jugendhilfeausschuß) de la ville d'Aix-la-Chapelle reçoit régulièrement des rapports sur la situation économique de GAV et sur l'utilisation des subventions octroyées.

Grâce à ces contrôles préalables à chaque versement, GAV ne peut abuser de sa position pour se comporter d'une manière agressive sur le marché.

En ce qui concerne la subvention à l'investissement de 2,7 millions de marks allemands octroyée par le Regierungspräsident de Cologne pour la construction du nouvel entrepôt, les autorités allemandes ont expliqué que cette opération était devenue nécessaire non seulement parce que le propriétaire de l'ancien entrepôt loué par GAV avait résilié le contrat, mais encore parce que l'ancien entrepôt ne satisfaisait pas aux exigences de la réglementation allemande en matière de protection de l'environnement, notamment contre la pollution de l'air et de l'eau ainsi que contre le bruit. Comme l'ancien entrepôt n'y était pas conforme, l'administration n'avait à chaque fois octroyé à GAV l'autorisation d'y exercer des activités qu'à titre provisoire et assortie d'un délai. Il était donc vital pour l'entreprise de s'installer dans un nouvel entrepôt, mais, en raison de difficultés financières, elle ne pouvait pas financer elle-même la construction. À cet égard, les autorités allemandes ont répété que, en vertu de la décision administrative, l'octroi de la subvention d'investissement était soumise à la condition que GAV n'utilise l'entrepôt que pour le triage de déchets recyclables et continue d'employer des personnes défavorisées pendant au moins vingt-cinq ans. Au cas où cette condition ne

serait pas respectée, GAV devrait immédiatement rembourser la subvention.

Enfin, les autorités allemandes ont fait valoir que l'ensemble des mesures prises en faveur de GAV étaient conformes à la cinquième recommandation du Conseil européen d'Essen, car toutes les activités de GAV sans exception visent à favoriser la (ré)intégration de personnes défavorisées sur le marché du travail et que, sans aide financière publique, GAV ne serait pas en mesure d'exercer ces activités.

### III

Par lettre du 10 juillet 1996, la Commission a communiqué à l'Allemagne les observations présentées par des tiers, à savoir un avocat représentant un concurrent régional allemand et l'association allemande «Sekundärrohstoffe und Entsorgung», à la suite de la communication relative à l'ouverture de la procédure<sup>(1)</sup>. L'avocat représentant le concurrent régional allemand approuvait expressément l'avis de la Commission selon lequel les mesures prises en faveur de GAV devaient être considérées comme des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Selon lui, aucune des dérogations de l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité n'était applicable. En conséquence, l'aide devait être restituée.

Pour ce qui est des subventions annuelles de la ville d'Aix-la-Chapelle, l'avocat a admis que, en raison de son statut particulier, GAV devait supporter des frais plus élevés qu'une entreprise «normale», de sorte qu'une certaine compensation de ces coûts supplémentaires pourrait être justifiée. Toutefois, les versements de la ville d'Aix-la-Chapelle allaient au-delà d'une simple compensation, ce qui permettait à GAV de les utiliser à des fins commerciales et aux fins d'une démarche commerciale agressive sur le marché. En conséquence, son client, qui ne recevait aucune aide, n'était plus compétitif et perdait ses clients. L'avocat a également contesté expressément que l'administration municipale d'Aix-la-Chapelle exerçât un contrôle efficace sur la politique des prix de GAV.

En ce qui concerne la subvention à l'investissement accordée par le Regierungspräsident de Cologne, l'avocat a exprimé des doutes quant à l'existence d'un quelconque lien entre la subvention et une compensation des frais supplémentaires supportés par GAV. Au contraire, la construction du nouvel entrepôt permettait même à GAV d'étendre ses activités et de renforcer sa position concurrentielle face aux autres entreprises du secteur du recyclage ne bénéficiant pas de fonds publics. Ainsi, l'aide à la construction du nouvel entrepôt entraînait également une distorsion inacceptable de la concurrence.

L'association allemande «Sekundärrohstoffe und Entsorgung» partageait l'avis de l'avocat selon lequel les fonds versés par la ville d'Aix-la-Chapelle allaient bien au-delà d'une simple compensation des handicaps économiques de GAV. Elle a également contesté l'existence d'un lien entre la subvention à l'investissement accordée par le

<sup>(1)</sup> JO C 144 du 16. 5. 1996, p. 9.

Regierungspräsident de Cologne et les coûts supplémentaires supportés par GAV. GAV aurait reçu plus de fonds publics que ce qui aurait été nécessaire pour compenser ses handicaps et cela lui aurait permis d'avoir une démarche commerciale agressive sur le marché et de fausser la concurrence. Ce comportement n'était pas justifié au regard des règles communautaires en matière d'aides d'État. En conséquence, l'aide devrait être remboursée.

#### IV

Par lettre du 29 août 1996, l'Allemagne a transmis sa réponse aux observations présentées par les tiers. Sur demande particulière formulée par la Commission dans une lettre du 28 octobre 1996 et lors d'une réunion du 15 avril 1997, sa réponse a été complétée par deux lettres du 11 décembre 1996 et du 7 juillet 1997. De nombreuses annexes leur étaient jointes en vue de prouver le statut spécial de GAV, sa politique des prix, le contrôle exercé par les autorités et la nécessité d'une aide publique pour la construction de l'entrepôt.

Il ressort des bilans de l'entreprise pour la période 1990-1995 qu'elle disposait d'un capital propre de 350 000 marks allemands en 1990 alors que le report de pertes était de 370 000 marks. Ce report de pertes a pu être réduit grâce à un modeste bénéfice annuel pendant la période couverte par le rapport, mais il était encore de 42 400 marks à la fin de l'année 1995.

Une liste de noms détaillée prouvait que, de 1987 à 1995, 440 personnes avait été employées et formées par GAV.

Dans un rapport de novembre 1994, un expert indépendant procédait, entre autres, à une comparaison entre les subventions publiques et les frais supplémentaires supportés par GAV pour l'embauche et la formation de personnes défavorisées de 1991 à 1995. Cette comparaison a montré que, en 1991, c'est-à-dire la dernière année au cours de laquelle la seule activité de GAV consistait à assurer la collecte des déchets ménagers pour la ville d'Aix-la-Chapelle, activité exclusivement communale, le montant des fonds publics dépassait de 700 000 marks allemands celui des handicaps économiques de GAV, mais que cet excédent diminuait de façon continue, de sorte que, dès 1994, le montant des handicaps économiques était supérieur de 124 000 marks à celui des subventions publiques. Pour 1995, cet expert a même estimé que le montant des handicaps économiques dépasserait de 393 000 marks celui des subventions.

Un autre rapport, établi en mars 1996 par un expert indépendant, contenait une comparaison entre les prix moyens du papier recyclé, calculés chaque mois par l'institut indépendant d'études de marché Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH (EUWID), et les prix demandés par GAV entre février 1994 et janvier 1996. Les chiffres indiqués dans ce rapport montrent que GAV n'a jamais

proposé ses produits à des prix inférieurs à ceux calculés par EUWID. Les extraits des contrats conclus entre GAV et certains de ses clients également présentés à la Commission confirmaient les conclusions de l'expert, car ceux-ci prévoyaient toujours que les prix de chaque livraison de papier recyclé seraient conformes à l'indice des prix de l'EUWID en vigueur à chaque date de livraison.

Une copie du contrat-cadre conclu entre la ville d'Aix-la-Chapelle et GAV qui régit leurs droits et obligations respectifs prouvait que chaque versement de subvention par la ville d'Aix-la-Chapelle était précédé de contrôles effectués à plusieurs niveaux par des contrôleurs indépendants les uns des autres. Le procès-verbal de la réunion du comité d'aide à la jeunesse du 3 septembre 1991, communiqué à titre d'exemple, confirmait qu'un contrôle avait effectivement eu lieu et que l'entreprise avait produit l'ensemble des données économiques, conformément au contrat-cadre.

Les copies de deux décisions administratives du 24 février 1993 et du 3 septembre 1993, par lesquelles GAV avait été autorisé, à titre exceptionnel et provisoire, à poursuivre ses activités dans l'ancien entrepôt jusqu'à la construction du nouveau, confirmaient que la production dans l'ancien entrepôt ne satisfaisait pas aux normes de la réglementation allemande en matière de protection de l'environnement (notamment contre la pollution de l'air et la pollution acoustique). En outre, une copie de la résiliation du bail, en date du 27 décembre 1994, prouvait que le propriétaire de l'ancien entrepôt souhaitait mettre fin au bail à la fin de l'année 1995 et n'était pas disposé à prolonger le contrat.

#### V

L'avis exprimé par la Commission lors de l'ouverture de la procédure, selon lequel les mesures prises par la ville d'Aix-la-Chapelle et le Regierungspräsident de Cologne doivent être considérées comme des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, s'est confirmé dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

Comme il est expliqué plus haut, GAV a reçu des subventions des autorités publiques d'un montant total de 3 183 832 marks allemands, soit 2,7 millions de marks sous forme de subventions à l'investissement en 1992 et 483 832 marks sous forme de subventions annuelles en 1992, 1993 et 1994 (ces subventions n'étaient plus prévues à partir de 1995 dans le contrat conclu entre la ville d'Aix-la-Chapelle et GAV).

La classification de ces subventions dans la catégorie des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité n'est pas exclue du fait que GAV collecte des déchets ménagers. Par le passé, la Commission a estimé dans sa réponse à la question écrite n° 2057/92 (1) en effet que les mesures d'incitation à ces activités ne constituent pas des aides d'État, dès lors que les matières premières de récupération sont proposées aux prix du marché. En réponse à la

(1) JO C 47 du 18. 2. 1993, p. 14.

Commission, l'Allemagne a souligné et prouvé dans des rapports que, au moins 75 % des activités de GAV consistent à collecter des déchets ménagers. Elle n'a cependant pas apporté la preuve que GAV accomplit ainsi une tâche qui, selon le droit allemand, relève habituellement de la compétence des communes et qu'il n'y a pas de concurrence dans le secteur en question. Au contraire, depuis l'instauration du système dual, la collecte, le triage et la commercialisation de déchets recyclables relève du secteur privé. De nombreuses entreprises sont actives dans le cadre de ce système et s'y trouvent en concurrence. Il peut naturellement s'agir d'une concurrence transfrontalière, en particulier lorsque l'entreprise bénéficiaire est établie près d'une frontière avec un autre État membre. En conséquence, les subventions accordées à ces entreprises peuvent constituer des aides susceptibles de fausser la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité et d'affecter les échanges entre États membres. En outre, il convient d'observer que les subventions n'ont pas été octroyées à GAV pour l'inciter à effectuer une collecte séparée des déchets recyclables, mais pour l'aider à employer des chômeurs éprouvant des difficultés à trouver un emploi.

Le fait que GAV appartienne à Sozialwerk Aachener Christen e.V. et que ni l'entreprise ni son propriétaire n'ont de but lucratif ne modifie en rien l'appréciation de l'incidence que les aides peuvent avoir sur les échanges et la concurrence, si GAV se trouve en concurrence avec des sociétés commerciales sur le marché de la gestion des déchets. L'argument selon lequel les aides ne font que compenser des coûts supplémentaires ne saurait enlever aux mesures en cause leur caractère d'aide, mais il convient d'en tenir compte en examinant si ces aides peuvent bénéficier de l'une des dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 3, du traité.

Ni la subvention à l'investissement de 2,7 millions de marks allemands ni les subventions annuelles octroyées à GAV de 1992 à 1994 n'ont été notifiées préalablement conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité bien qu'elles ne soient pas fondées sur des régimes d'aide autorisés. Ces aides ont donc été accordées illégalement.

Toutefois, une des dérogations prévues à l'article 92 du traité ou à l'article 61 de l'accord sur l'EEE pourrait être envisageable, tant pour la subvention à l'investissement que pour les subventions annuelles.

Les dispositions dérogatoires de l'article 92, paragraphe 2 du traité, ne sont cependant pas applicables en l'espèce, eu égard aux caractéristiques des aides et au fait que les conditions requises ne sont pas remplies.

En outre, il convient d'observer que la ville d'Aix-la-Chapelle n'est pas située dans une région pouvant bénéficier d'aides régionales en vertu de l'article 92, paragraphe 3, point a) ou c), du traité.

Toutefois, compte tenu tant de l'aspect social des subventions annuelles qui ont été octroyées pour permettre à GAV d'employer et de former des personnes défavorisées

que de l'importance du nouvel entrepôt — construit dans le cadre d'un plan de restructuration — pour la poursuite des activités sociales de GAV et du fait que l'entreprise n'a pas abusé des aides pour se comporter d'une manière agressive sur le marché, la Commission est parvenue à la conclusion que les conditions des échanges n'ont pas été altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Pour ces motifs et sur la base des considérations qui suivent, en liaison avec les lignes directrices concernant les aides à l'emploi <sup>(1)</sup> et les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté <sup>(2)</sup>, la Commission conclut que la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité, est applicable aux aides, qui peuvent donc être autorisées parce qu'elles sont destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques.

*Les subventions annuelles d'un montant total de 0,48 million de marks allemands (entre-temps supprimées)*

Il convient de noter que si GAV, en tant qu'entreprise du secteur du recyclage de déchets, est en concurrence avec d'autres entreprises, ses tâches ne se limitent pas à ces activités économiques. Ainsi, l'entreprise est tenue d'employer, pour une durée déterminée, des personnes handicapées et des chômeurs de longue durée et de les former. Cela représente un double avantage pour les personnes concernées. Premièrement, elles ont du travail, du moins pendant un certain temps, et, deuxièmement, la formation particulière dispensée par GAV peut augmenter leurs chances de trouver un emploi sur le marché «normal» du travail dont elles auraient sinon peut-être été définitivement exclues. Les activités de GAV sont donc conformes aux recommandations du Conseil européen de Cannes qui qualifient d'objectif prioritaire le renforcement des mesures de promotion de l'emploi de groupes défavorisés comme les chômeurs de longue durée, les jeunes et les travailleurs plus âgés.

En outre, les activités de GAV ne sont pas non plus contraires aux lignes directrices communautaires concernant les aides à l'emploi, au point 13 desquelles il est indiqué expressément que la Commission adopte toujours «une attitude favorable à l'égard des aides à l'emploi, notamment lorsque ces aides sont destinées à encourager les entreprises, à créer des emplois ou à embaucher des personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail». Les subventions annuelles, dont GAV a bénéficié de 1992 à 1994, devaient, en effet, l'inciter à engager des chômeurs défavorisés à la place de chômeurs «normaux»; cependant, comme GAV est de toute manière tenu d'engager de telles personnes en raison de ses statuts, il se peut que la disposition susmentionnée ne soit pas applicable aux subventions annuelles. De plus, les subventions annuelles ne contribuent pas directement à la création de postes de travail durables pour ces personnes. Toutefois, comme il ressort du point 21 des lignes directrices, en cas de recrutement de personnes défavorisées, il n'y a pas lieu d'exiger qu'il y

<sup>(1)</sup> JO C 334 du 12. 12. 1995, p. 4.

<sup>(2)</sup> JO C 368 du 23. 12. 1994, p. 12.

ait emploi permanent ou création nette d'emploi, pour autant que l'emploi à temps partiel le soit à la suite d'un départ volontaire — comme c'est le cas chez GAV; le principal objectif des dispositions du point 13 est d'éviter qu'une entreprise ne recrute régulièrement des personnes défavorisées sur la base de contrats à durée déterminée pour les licencier à la fin du contrat et recruter ensuite de nouvelles personnes défavorisées, grâce à de nouvelles aides, pour une durée déterminée. Ce comportement constituerait de toute évidence un abus des aides à l'emploi et aurait les seuls effets d'une aide au fonctionnement en faveur de l'entreprise en question au lieu de permettre de créer des emplois pour des personnes défavorisées. Comme il a déjà été expliqué, ce risque est exclu dans le cas de GAV, ne fût-ce qu'en raison de l'objet de l'entreprise, qui consiste à surmonter les problèmes d'emploi de personnes défavorisées (440 personnes ont effectivement été recrutées et formées entre 1987 et 1995). Les activités de GAV peuvent donc bien être considérées comme compatibles avec les lignes directrices communautaires concernant les aides à l'emploi.

En outre, rien ne donne à penser que GAV pourrait abuser des aides en offrant des prix inférieurs aux prix réels. Les autorités allemandes ont établi qu'un tel comportement était exclu grâce à la procédure de contrôle des activités de GAV. Le contrat conclu entre la ville d'Aix-la-Chapelle et GAV prévoit un contrôle de l'utilisation des aides par le service d'aide à la jeunesse, un expert indépendant et le service de vérification des comptes. Les documents présentés par l'Allemagne montrent que ces contrôles ont effectivement lieu.

Il ressort du rapport établi par un expert indépendant, en novembre 1994, que le montant des subventions annuelles était non seulement limité, mais qu'il a diminué d'année en année au point que le montant des handicaps économiques résultant des tâches sociales particulières de GAV, était supérieur de 124 000 marks allemands aux fonds publics reçus pour le compenser. Par ailleurs, les deux rapports de novembre 1994 et de mars 1996 présentés à la Commission par des experts indépendants montrent que les prix de GAV n'étaient pas inférieurs aux prix moyens du marché et qu'ils leur étaient même supérieurs dans la plupart des cas.

Eu égard aux effets sociaux des aides qui devraient permettre à GAV de remplir ses tâches sociales particulières et au fait que l'entreprise n'a pas abusé de ces aides pour avoir une démarche agressive sur le marché, la Commission part du principe que les conditions des échanges n'ont pas été altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun et que la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité peut être appliquée aux subventions annuelles.

#### *La subvention à l'investissement*

Il convient tout d'abord de constater que la subvention à l'investissement de 2,7 millions de marks allemands octroyée en 1992 pour la construction d'un nouvel

entrepôt n'était pas directement destinée à compenser les coûts sociaux supplémentaires supportés par GAV du fait de ses tâches particulières de recrutement et de formation de personnes défavorisées.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, il s'est cependant avéré que la subvention avait été octroyée pour toute une série de raisons: entre autres, pour assurer la mise en œuvre de la décision de la ville d'Aix-la-Chapelle d'intégrer GAV dans le nouveau système municipal de gestion des déchets en vue de réduire les déficits annuels de l'entreprise, en lui permettant ainsi de poursuivre ses activités sociales. La subvention à l'investissement pourrait donc être autorisée en vertu de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité, combinée aux «lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté», à condition cependant que les conditions prévues par ces lignes directrices soient remplies dans le cas de GAV.

En 1992, GAV pouvait certainement être considérée comme une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices, car l'entreprise était alors surendettée et aurait dû normalement déposer son bilan. Selon son bilan de 1992, le report de pertes de GAV était supérieur de 20 000 marks allemands à ses capitaux propres et les seuls actifs dont l'entreprise disposait étaient des sûretés. Dans une telle situation, aucune banque privée n'aurait accordé à GAV de crédit pour financer la construction de l'entrepôt, en lui permettant ainsi de poursuivre ses activités sociales qui consistent à recruter et à former des personnes défavorisées.

Or, il était urgent de construire un nouvel entrepôt pour intégrer GAV dans le système dual, comme cela avait été proposé par un expert indépendant et approuvé par la ville d'Aix-la-Chapelle, en vue de réduire les énormes déficits accumulés par l'entreprise lorsqu'elle ne s'occupait encore que de la gestion des déchets communaux de la ville d'Aix-la-Chapelle.

Les comptes annuels consolidés, qui ont été présentés à la Commission, montrent qu'il a été possible de réduire les déficits en améliorant ainsi la viabilité de GAV. Le report de pertes de l'entreprise, qui était encore de 370 000 marks allemands en 1992, a pu être ramené à 42 400 marks, grâce à de modestes profits annuels.

En outre, au cours de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, il est apparu que le soutien financier public apporté à la construction du nouvel entrepôt constituait une condition sine qua non de la mise en œuvre de la nouvelle tentative d'intégration de l'entreprise dans le système de gestion des déchets de la ville d'Aix-la-Chapelle et, par conséquent, de la poursuite de ses activités sociales.

En effet, l'ancien centre de triage n'était que loué et le contrat de bail avait été résilié par le propriétaire. GAV aurait donc dû mettre fin à ses activités si le nouvel entrepôt n'avait pas été construit.

Les autorités allemandes ont également prouvé qu'il était nécessaire de construire le nouvel entrepôt pour rendre les activités de GAV conformes à la réglementation allemande en matière de protection de l'environnement, notamment contre la pollution de l'air et de l'eau ainsi que contre le bruit. Comme la production dans l'ancien entrepôt ne remplissait pas les conditions énoncées dans ces dispositions, les décisions administratives autorisant GAV à exercer ses activités dans l'ancien entrepôt étaient prises à titre provisoire et limitées dans le temps. Le niveau de protection atteint dans le nouvel entrepôt va même au-delà des normes en vigueur.

En outre, il ressort de la décision administrative du Regierungspräsident de Cologne que l'octroi de la subvention à l'investissement était étroitement lié aux activités sociales de GAV; il était en effet soumis à la condition que GAV continue d'employer des personnes défavorisées pendant au moins vingt-cinq ans. Si cette condition n'était pas respectée, GAV devrait rembourser la subvention.

Par ailleurs, GAV peut être assimilée à une petite entreprise au sens de l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises, compte tenu de son bilan, de son chiffre d'affaires et de ses effectifs, qui oscillent entre 40 et 60 personnes. Du reste, en 1993, la part de GAV sur le marché allemand des déchets recyclables n'était que de 0,004 % et sa part de marché communautaire était donc tellement plus réduite.

Il ne faut pas oublier que GAV a contribué pour une large part à la construction de l'entrepôt et, par conséquent, à la restructuration de ses activités, en apportant 1,3 million de marks allemands provenant de ses fonds propres pour un investissement d'un montant total de 4 millions de marks.

Enfin, la Commission observe de nouveau que les autorités allemandes ont prouvé que GAV n'a pas eu un comportement agressif sur le marché et n'a donc pas abusé à cet effet de l'aide perçue.

Compte tenu de ces arguments, et en particulier de l'importance du nouvel entrepôt pour la poursuite des activités sociales de GAV, la Commission considère que les conditions des échanges ne sont pas altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun et que la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité combinée aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté est applicable à la subvention à l'investissement accordée par le Regierungspräsident de Cologne.

## VI

Les aides accordées à GAV peuvent être autorisées, parce que GAV n'occupe qu'une part de marché limitée, qu'il est prouvé que l'entreprise n'a pas eu un comportement agressif sur le marché et que les arguments susmentionnés en faveur des aides l'emportent sur les inconvénients pour le marché commun. En outre, une décision de rejet de la Commission irait à l'encontre de sa propre politique d'encouragement à l'emploi des personnes défavorisées. Toutefois, l'autorisation des aides doit être soumise à la condition que l'Allemagne maintienne des mesures adéquates de contrôle du comportement de GAV sur le marché et en particulier de sa politique des prix,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### *Article premier*

Les subventions annuelles dont le montant total s'est élevé à 0,48 million de marks allemands de 1992 à 1994 et la subvention à l'investissement de 2,7 millions de marks, qui ont été octroyées à l'entreprise Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) par la ville d'Aix-la-Chapelle et le Regierungspräsident de Cologne, sont illégales au sens de l'article 93, paragraphe 3, du traité car elles n'ont pas fait l'objet d'une notification préalable à la Commission.

Les aides mentionnées au premier alinéa sont compatibles avec le marché commun à condition que l'Allemagne maintienne des mesures adéquates de contrôle du comportement de GAV sur le marché et en particulier de sa politique des prix, qui doivent avoir pour objectif de faciliter le développement de certaines activités économiques, sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

### *Article 2*

L'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

### *Article 3*

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

Fait à Bruxelles, le 16 septembre 1997.

*Par la Commission*

Karel VAN MIERT

*Membre de la Commission*