

II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 8 mai 2001

relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Philipp Holzmann AG (Allemagne)

[notifiée sous le numéro C(2001) 1419]

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

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

(2001/695/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

vu le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽¹⁾, et en particulier son article 7, paragraphe 3,

après avoir invité l'État membre et les autres intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽²⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) En novembre 1999, la Commission a appris par les médias que l'Allemagne avait l'intention d'accorder une aide d'État à l'entreprise allemande Philipp Holzmann AG (ci-après dénommée «PH AG»). Par lettre du 25 novembre 1999, la Commission a demandé à l'Allemagne de lui fournir des informations concernant le projet de mesures. Par lettre du 10 décembre 1999 et par lettre complémentaire du 20 décembre 1999 l'Allemagne a notifié à la Commission un prêt subordonné (*nachrangiges Darlehen*) accordé par l'organisme public Kreditanstalt für Wiederaufbau (ci-après dénommé «KfW») et une garantie de l'État fédéral (*Bundesbürgschaft*),

qui s'intègrent dans un plan de restructuration plus large.

(2) Par lettre du 16 février 2000, la Commission a informé l'Allemagne qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE concernant l'aide en question.

(3) Par lettre du 15 mars 2000, l'Allemagne a présenté ses observations et des informations complémentaires, notamment le plan de restructuration détaillé. D'autres informations ont été communiquées à la Commission par lettre du 28 mars 2000, après une rencontre avec les représentants des autorités allemandes le 20 mars 2000.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽³⁾. La Commission a invité les tiers intéressés à présenter leurs observations. Le 15 mai 2000, elle a reçu les observations d'un concurrent, qu'elle a transmises à l'Allemagne en lui donnant l'occasion d'y réagir. Elle a reçu en réponse les observations de cette dernière par lettre du 1^{er} août 2000.

(5) À la demande de la Commission, l'Allemagne a fourni des informations complémentaires concernant l'aide notifiée par lettres des 25 avril, 21 juin, 8, 17 et 23 août, 14 et 15 septembre, 18 octobre, 1^{er}, 13 et 24 novembre, 14 et 20 décembre 2000, et des 10 et 24 janvier, 2 et 16 février, 14 mars et 4 avril 2001.

⁽¹⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽²⁾ JO C 110 du 15.4.2000, p. 2.

⁽³⁾ Voir note 2 de bas de page.

- (6) Le 31 août 2000, la Commission a appris que la KfW avait l'intention d'accorder un crédit à PH AG, et elle a envoyé, le même jour, une lettre de demande de renseignements à l'Allemagne.
- (7) Cette dernière a fourni des informations complémentaires au sujet de ce prêt par lettres des 11 septembre, 9 octobre et 1^{er} novembre 2000. Une réunion à ce sujet a eu lieu le 19 octobre 2000 entre les agents de la Commission et les représentants des autorités allemandes. L'Allemagne a communiqué à la Commission, par lettre du 8 janvier 2001, le contrat de prêt conclu par la KfW et Philipp Holzmann AG le 8 décembre 2000 et elle a fourni des informations complémentaires le 10 janvier 2001.
- (10) PH AG, avec ses sièges régionaux, est présente dans l'activité principale. Ses filiales les plus importantes exercent leurs activités dans les secteurs suivants:
- Construction de routes et d'autres systèmes de transport: Deutsche Asphalt Gruppe
 - Éléments préfabriqués en béton⁽⁴⁾: Imbau-Gruppe
 - Gestion d'immeubles: Holzmann Technischer Service GmbH (ci-après dénommé «HSG»)
 - Génie civil: Franki-Gruppe, Möbius (Baugesellschaft (50 %))
 - Services de gestion technique d'immeubles: Scheu + Wirth AG
 - Bureau d'études: Ph. Holzmann Bau Projekt AG
 - Construction métallique: Lavis.

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

Le groupe Philipp Holzmann

- (8) PH AG est l'une des plus importantes entreprises allemandes du secteur de la construction. Selon sa propre estimation, elle a été avec ses filiales, jusqu'en 1998, le deuxième fournisseur de services de construction en Allemagne et elle occupe aujourd'hui la troisième place. Le groupe Philipp Holzmann exerce des activités dans la conception et la planification, le développement et l'exécution de tous types de projets de construction. Son activité principale comprend la construction et les travaux publics, notamment le génie industriel, le logement et la construction publique. Ses autres domaines d'activité sont notamment la construction routière et métallique, ainsi que la gestion et l'entretien d'immeubles. Holzmann exerce ses activités au niveau mondial par l'intermédiaire de ses filiales, essentiellement en Europe et aux États-Unis d'Amérique, mais également en Asie.
- (9) En 1999, le montant total des travaux de construction réalisés par le groupe s'est élevé à 12,08 milliards de marks allemands (DEM) (6,2 milliards d'euros), dont 5,6 milliards de DEM (2,9 milliards d'euros) en Allemagne. Pour PH AG, il s'est élevé à 2,3 milliards de DEM (1,2 milliard d'euros). Quant au chiffre d'affaires, il a été, cette même année, de 8,9 milliards de DEM (4,55 milliards d'euros) pour le groupe et de 2,2 milliards de DEM (1,1 milliard d'euros) pour PH AG. Le groupe comptait plus de 28 000 salariés dans le monde à la fin de l'année 1999 et environ 16 000 en Allemagne, dont 5 000 au sein de PH AG. Dans d'autres pays, notamment les États-Unis, la France, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Espagne et la Thaïlande, le groupe employait plus de 12 000 salariés.
- (11) Les activités internationales du groupe sont gérées par Philipp Holzmann International (Francfort-sur-le-Main) et par différentes filiales. Les activités aux États-Unis sont exercées directement par la filiale J.A. Jones Inc., et en Autriche par Philipp Holzmann Österreich GmbH et Ast-Holzmann Baugesellschaft mbH. Sur la base des travaux réalisés en 1998 à l'échelle mondiale, le groupe aurait, selon ses propres dires, occupé la septième place dans le secteur européen de la construction⁽⁵⁾.
- (12) Avant la crise de novembre 1999 et la restructuration qui l'a suivie, le capital de l'entreprise était détenu par le groupe belge Gevaert (environ 30 %) et Deutsche Bank AG (environ 15 %), le solde étant dispersé. Après l'augmentation de capital réalisée en 2000, les participations les plus importantes sont détenues par Deutsche Bank (environ 20 %), Gevaert (environ 13 %) et les autres banques du consortium ayant participé à l'augmentation de capital.
- (13) En 1997 et 1998, l'entreprise, après avoir enregistré de mauvais résultats commerciaux, a lancé un vaste programme de restructuration. Cependant, en novembre 1999, elle a découvert des pertes considérables d'environ 1,2 milliard d'euros pour l'exercice 1999, qui n'avaient jusqu'alors pas été enregistrées. Selon l'audit réalisé en 2000, les pertes réelles pour 1999 s'élevaient à 1,39 milliard d'euros pour le groupe et à 1,4 milliard d'euros pour PH AG. Entre 1993 et 1999, le groupe a accumulé des pertes s'élevant au total à plus de 3 milliards d'euros.
- (14) Le 23 novembre 1999, PH AG a été contrainte de déposer une demande d'ouverture de la procédure d'insolvabilité auprès du tribunal cantonal de Francfort-sur-le-Main. L'ouverture de cette procédure est devenue indispensable après que les banques créancières ont été incapables de se mettre d'accord sur leurs contributions respectives au plan de restructuration proposé par le directoire et une société de consultants.

⁽⁴⁾ Faisant partie de l'activité principale selon la définition de Holzmann.

⁽⁵⁾ Les données relatives au volume d'activité et au chiffre d'affaires réalisés par les concurrents dans la Communauté n'étaient pas disponibles, mais si la place occupée par Holzmann avait été calculée sur la base de ces données, elle aurait été, selon le groupe lui-même, encore moins favorable.

Aides à la restructuration

(15) La demande d'ouverture de la procédure d'insolvabilité a été retirée le 24 novembre 1999, lorsque les créanciers de l'entreprise ont finalement accepté le plan de restructuration, après que le gouvernement allemand a eu annoncé les mesures d'aide suivantes:

a) un prêt subordonné de 150 millions de DEM (76,7 millions d'euros) accordé par la banque publique Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), à un taux d'intérêt supérieur de 3,5 % au taux Euribor. Le prêt sera initialement accordé jusqu'au 30 juin 2001 et pourra être prorogé au maximum de douze mois supplémentaires. La commission de banque s'élève à 0,5 % par an;

b) une garantie de l'État fédéral de 100 millions de DEM (51,1 millions d'euros) pour un prêt de 125 millions de DEM (63,9 millions d'euros), qui sera accordée pour une durée maximale de deux ans. La commission s'élève à 1 % par an.

(16) Ces deux mesures ont été notifiées en décembre 1999 en tant qu'aides à la restructuration, dans le cadre d'un projet de restructuration global comprenant des mesures d'exploitation et des mesures financières. À l'époque, l'Allemagne n'a fourni qu'un projet de restructuration général dont quelques mesures d'exploitation seulement étaient décrites en détail. Il était précisé que les grandes lignes du projet seraient présentées de manière plus détaillée en décembre 1999 et en janvier 2000.

(17) Les mesures d'exploitation comprennent principalement a) la suppression d'environ 5 000 emplois, b) la réduction du nombre de sièges régionaux en Allemagne, c) la rentabilité obligatoire de l'ensemble des activités, d) la réduction radicale des coûts, e) l'amélioration des systèmes de suivi et de la gestion opérationnelle, f) la rationalisation des participations en Allemagne, ainsi que g) la réorganisation des filiales et des participations.

(18) Les mesures financières décrites dans la notification consistent essentiellement en une aide de trésorerie et en nouveaux apports de capital d'un montant supérieur à 1,5 milliard d'euros fournis par des banques allemandes («consortium»), au prorata de leurs risques (*value at risk*, ci-après dénommés «valeur exposée au risque»). Les principales mesures consistent dans une augmentation des

liquidités après réduction du capital, qui apporte à PH AG 647 millions d'euros de nouveaux fonds propres, dans l'achat de titres convertibles en actions pour un montant de 396 millions d'euros et dans une ligne de crédit consorcial de plus de 500 millions d'euros.

(19) Selon la notification, ces aides constituaient l'élément déterminant pour la réalisation du projet de restructuration que les banques examinaient depuis un certain temps.

Motifs de l'ouverture de la procédure

(20) Dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, la Commission a considéré que les mesures en question constituaient des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, car elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre États membres. Le prêt subordonné devait être accordé «dans l'intérêt» de la République fédérale d'Allemagne par l'organisme public KfW, et la garantie, par le gouvernement allemand. Les deux mesures devaient donc être considérées comme des «aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État», au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. PH AG et ses filiales exercent leurs activités au niveau européen. Les mesures précitées, en améliorant la situation financière de l'entreprise, étaient considérées comme susceptibles d'avoir une incidence sur la situation économique de ses concurrents dans d'autres États membres ⁽⁶⁾ et, partant, d'affecter les échanges entre États membres. Étant donné le manque de clarté de la notification, la Commission ne pouvait exclure qu'une partie des aides, à savoir le prêt subordonné de la KfW, avait déjà été versée et elle a demandé à l'Allemagne des précisions sur ce point.

(21) À l'issue de son examen préliminaire, la Commission a considéré que les aides notifiées devaient être appréciées sur la base des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽⁷⁾ (ci-après dénommées «les lignes directrices»), qui étaient les seules lignes directrices applicables en l'espèce. En outre, la Commission a estimé que la forme des aides était incompatible avec les dispositions des lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et elle a fondé son examen préliminaire sur les conditions d'autorisation des aides à la restructuration énoncées au point 3.2.2 des lignes directrices. La Commission a souscrit à l'affirmation figurant dans la notification de l'Allemagne selon laquelle PH AG est une entreprise en difficulté au sens du point 2.1 des lignes directrices. Elle a cependant émis des doutes sérieux quant à la compatibilité des mesures d'aide avec le marché commun.

⁽⁶⁾ Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 septembre 1994, dans les affaires jointes C-278/92 et C-280/92, Espagne contre Commission, Rec. 1994, p. I-4103.

⁽⁷⁾ JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.

a) *Retour à la viabilité*

- (22) La Commission a observé que l'Allemagne n'avait fourni qu'un projet de restructuration général dont quelques mesures d'exploitation seulement étaient décrites en détail. Il lui était donc impossible d'effectuer une évaluation des mesures prévues et de leur capacité à éliminer les défaillances structurelles à l'origine des difficultés. De plus, elle n'a pu établir un lien évident entre le projet de restructuration sur le plan opérationnel et les mesures financières, car la notification ne contenait pas d'informations relatives aux coûts des mesures de restructuration prévues.
- (23) La Commission a observé en outre que, en l'absence, d'une part, de documents détaillés concernant la planification financière, tels que des projections des comptes de profits et pertes pour les cinq années suivantes, et, d'autre part, d'une analyse de la situation et des risques, elle n'était pas en mesure d'apprécier l'opportunité du plan qui lui était présenté.
- (24) Enfin, elle a mis en doute, étant donné les problèmes de gestion antérieurs, le caractère suffisant des mesures prévues pour mettre au jour toutes les dettes non identifiées de l'entreprise et de ses filiales.

b) *Prévention de distorsions de concurrence indues*

- (25) La Commission a fait remarquer que la notification, en ce qui concerne les mesures prises pour atténuer l'effet des aides sur la concurrence, ne prévoyait que la réduction des effectifs (au siège central et dans les sièges régionaux, dans les filiales et par l'intermédiaire de cessions) et qu'elle ne contenait pas d'estimations suffisamment détaillées des effets des mesures sur les segments du marché considérés comme concernés dans la notification.
- (26) En outre, eu égard à la surcapacité dans le secteur de la construction évoquée dans la notification, la Commission a exprimé des doutes sérieux quant à la possibilité de considérer comme une réduction irréversible de la capacité de production les cessions et les réductions d'effectifs prévues, et elle a demandé à l'Allemagne si d'autres mesures compensatoires n'étaient pas prévues pour atténuer les effets négatifs des aides sur les concurrents de l'entreprise.
- (27) Enfin, la Commission a constaté que l'Allemagne ne lui avait fourni aucune évaluation comparative des conséquences économiques et sociales de la disparition de l'entreprise bénéficiaire ni aucune donnée quantitative. Étant donné la position de l'entreprise sur le marché, elle a émis des doutes sérieux quant au caractère objectif de l'appréciation de l'Allemagne en ce qui concerne l'incidence probable du sauvetage et de la restructuration de l'entreprise.

c) *Aide limitée au minimum*

- (28) La Commission a observé que l'Allemagne n'avait pas apporté la preuve que l'aide était limitée au minimum nécessaire pour rétablir la viabilité de l'entreprise et ne permettait pas au bénéficiaire d'accroître sa capacité de production pendant la mise en œuvre du plan de restructuration.
- (29) La Commission, eu égard au fait que les discussions antérieures entre banques concernant le sauvetage de l'entreprise n'avaient pas abouti, a demandé à l'Allemagne de lui communiquer toutes les informations utiles pouvant établir la nécessité d'une aide d'État et de lui fournir davantage d'explications sur les motifs de l'aide prévue, tels qu'ils sont exposés dans la notification.
- (30) Enfin, la Commission a pris acte du fait que des banques publiques participaient aux mesures financières prévues pour la restructuration à raison d'environ 30 %. Le gouvernement allemand a indiqué que la contribution de chaque banque était fonction du risque auquel elle était exposée (ci-après dénommée «valeur exposée au risque»), sans donner d'autres explications. La Commission apprécie la contribution des banques publiques au regard du principe de l'investisseur opérant dans une économie de marché. Comme elle ne disposait d'aucune définition précise de la valeur exposée au risque, elle n'a pas pu exclure que la participation des banques publiques enfreignait ce principe et pouvait ainsi constituer une aide d'État supplémentaire qu'il convenait d'examiner.
- (31) Sur la base de ce qui précède, la Commission a considéré que les mesures notifiées constituaient des aides d'État et a nourri des doutes sérieux quant à leur compatibilité avec le marché commun.

III. **OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE**

- (32) L'Allemagne a confirmé que ni la garantie ni le prêt subordonné de la KfW n'avaient été accordés. Sa décision du 9 décembre 1999 en ce qui concerne la garantie dépend de l'issue de la notification, c'est pourquoi aucun acte de cautionnement n'a été rédigé et le contrat de crédit n'a pas encore été conclu. De même, conformément au traité, le prêt subordonné ne pourra être versé qu'après autorisation de l'aide par la Commission.

Retour à la viabilité

- (33) L'Allemagne a communiqué à la Commission le plan de restructuration détaillé qui a été établi par les consultants de l'entreprise et présenté au consortium bancaire en février 2000. Ce plan comprend une étude de la situation de la concurrence sur les marchés allemands de la construction ainsi qu'une analyse des raisons qui ont conduit aux problèmes de l'entreprise. Le gouvernement allemand a aussi présenté une analyse des risques potentiels que présentent les chantiers en cours.

- (34) L'Allemagne a également fourni des informations plus détaillées concernant les défaillances qui ont abouti aux difficultés que connaît l'entreprise. Selon ces informations, ce sont les événements suivants, qui ont eu lieu essentiellement en Allemagne, qui sont à l'origine des pertes:
- a) la politique générale consistant à «acheter du volume», c'est-à-dire à tabler sur une croissance «supérieure à l'évolution du marché»;
 - b) la conception risquée de grands projets par l'entreprise elle-même, en partie liée à la prise d'un risque d'exploitation une fois la construction terminée (par exemple, «Kölnarena»);
 - c) les problèmes économiques dans le secteur allemand de la construction, essentiellement dus à une offre constamment excédentaire de services de construction dans les nouveaux Länder;
 - d) l'inefficacité de la gestion des coûts et des structures d'organisation;
 - e) l'inefficacité de la structure des participations et des filiales (pour partie également les filiales hors d'Allemagne).
- (35) Les mesures de restructuration de l'exploitation portent sur la réduction des sièges régionaux et des effectifs, la réduction des coûts, l'amélioration de la gestion et du contrôle des coûts ainsi que la rationalisation des participations. Le portefeuille de l'entreprise, qui comprenait, à la fin de 1999, environ 600 participations, doit être ramené à 300-350 participations au moyen de fusions, de cessions ou de fermetures de filiales. L'évaluation d'autres possibilités de cession ou de fusion est également prévue. Il est envisagé de mener à terme rapidement la liquidation de deux filiales étrangères, à savoir: Philipp Holzmann Iberica (Espagne) et Nord-France SA, dont la liquidation était déjà prévue. À l'avenir, les activités de l'entreprise devraient se concentrer essentiellement sur deux zones géographiques: l'Allemagne et les États-Unis.
- (36) Les mesures de restructuration les plus importantes du plan présenté à la Commission concernent l'Allemagne. Selon ce plan, il était envisagé de réduire les effectifs en Allemagne de près de 5 000 unités: environ 3 400 par la fermeture de sièges régionaux ainsi que par d'autres mesures de rationalisation et plus de 1 500 par la cession de filiales. L'essentiel des mesures de rationalisation devaient être mises en œuvre en 2000. Cependant, un calendrier plus précis pour les cessions des filiales allemandes, c'est-à-dire la plupart d'entre elles à l'exception d'Imbau, de Deutsche Asphalt, de HSG et de Scheu + Wirth (qui doit fusionner avec HSG), n'a pas été indiqué.
- (37) Les informations communiquées au début de 2001⁽⁸⁾ font apparaître des ajustements du plan de restructuration initial: le plan détaillé de février 2000 prévoyait une nouvelle structure en sept divisions et dix sièges régionaux de l'entreprise PH AG, ce qui revenait à fermer vingt-trois sièges régionaux. Le plan modifié prévoit la fermeture de divisions supplémentaires, de sorte que la nouvelle structure se composera seulement de cinq divisions et de neuf sièges régionaux. Environ 3 000 salariés ont été licenciés à la suite des mesures de rationalisation et des fermetures prévues et 1 800 avaient quitté l'entreprise pour d'autres raisons (remplacés par environ 700 recrutements). De 300 à 350 salariés quitteront encore l'entreprise à la suite de la fermeture de sièges régionaux supplémentaires. Les cessions déjà mises en œuvre en Allemagne ont concerné environ 300 salariés et les suppressions d'emploi dans quatre filiales ont abouti au licenciement d'environ 700 personnes. 300 emplois supplémentaires seront supprimés après la fermeture d'une filiale. Les projets de cession d'autres filiales ont à présent été précisés (ils concernent, notamment, Deutsche Asphalt) et conduiront à la suppression de 3 000 emplois supplémentaires au sein du groupe⁽⁹⁾. Au total, plus de 7 000 salariés ont été ou seront touchés par les mesures de restructuration, soit nettement plus que prévu à l'origine. Le volume du chiffre d'affaires concerné par les cessions déjà réalisées et prévues en Allemagne s'élève à environ 360 millions d'euros. En ce qui concerne les autres pays, en plus des mesures déjà prévues concernant les filiales en France et en Espagne, des filiales ont également été cédées, dans l'intervalle, en Autriche et aux Pays-Bas. Au total, ces liquidations et cessions concernent un chiffre d'affaires d'environ 270 millions d'euros et approximativement 1 300 salariés.
- (38) La stratégie générale de l'entreprise prévoit de recentrer les activités du groupe en Allemagne sur son activité principale ainsi que sur la gestion d'immeubles. Au sein de l'activité principale, l'accent sera mis sur les projets de construction de grande ampleur. Les filiales allemandes de l'entreprise exerçant des activités dans d'autres domaines doivent être cédées ou ramenées à des proportions plus modestes. En outre, Holzmann se retire du secteur à risques de la conception et de la gestion de projets tels que la «Kölnarena». Les données et les estimations suivantes relatives à l'évolution du chiffre d'affaires dans les trois segments de l'activité principale de l'entreprise ont été transmises à la Commission à sa demande⁽¹⁰⁾:

⁽⁸⁾ Lettres de l'Allemagne des 2 février et 14 mars 2001.

⁽⁹⁾ Lettre de l'Allemagne du 4 avril 2001.

⁽¹⁰⁾ Lettre de l'Allemagne du 4 avril 2001.

Valeur des projets relevant de l'activité principale en millions de DEM (en millions d'euros)	Parts du chiffre d'affaires de Holzmann dans les trois segments de son activité principale (1)		
	1999	2000	2001
< 5 (2,56)	21 %	18 %	10 %
5-40 (2,56-20,5)	54 %	41 %	40 %
> 40 (20,5)	25 %	41 %	50 %
Total en % (en millions d'euros)	100 % (1 943)	100 % (1 636)	100 % (1 278)

(1) Aux fins du présent tableau, PH AG, ses sièges régionaux, Imbau et Franki sont pris en considération pour l'activité principale.

- (39) Les projets de cession ont également été détaillés et précisés en mars 2001. Il est à présent prévu de vendre Deutsche Asphalt, de céder la participation de 50 % détenue dans Möbius et de fermer Lavis. En outre, des suppressions d'emploi sont prévues dans les entreprises Scheu + Wirth et Franki (considérant 51).
- (40) Les autres mesures du plan de restructuration comprennent notamment la participation des salariés par l'augmentation du nombre d'heures de travail (mesure estimée à 64 millions d'euros), la contribution du *Pensionssicherungsverein* (estimée à environ 7 millions d'euros par an), l'accroissement de l'efficacité et la réduction des coûts (entre autres, matériel et sous-traitants, mesures estimées à plus de 225 millions d'euros) ainsi que l'amélioration de la trésorerie grâce aux cessions et au recouvrement de créances, pour un montant approximatif de 300 millions d'euros.
- (41) Par lettre du 2 février 2001, l'Allemagne a communiqué à la Commission un aperçu des coûts de la restructuration et des besoins financiers correspondants.
- (42) Selon ces informations, les coûts de la restructuration, et notamment les mesures comptables visant à éviter l'insolvabilité, peuvent être estimés comme suit:

1. Prévention de l'insolvabilité	665 millions d'euros
2. Liquidité/accroissement requis des fonds propres	1 043 millions d'euros
3 Coûts de réalisation des projets Kölnarena, City-Carree Magdeburg et Sun Flower Tower	199 millions d'euros
4. Personnel	103 millions d'euros
5. Cessions, restructuration et fermeture des filiales, corrections de valeur	162 millions d'euros
6. Risques supplémentaires liés à la procédure d'insolvabilité	141 millions d'euros
Total des points 2 à 6	1 648 millions d'euros

Les moyens financiers fournis pour couvrir ces coûts sont les suivants:

1. Rétrogradation des créanciers (opération comptable)	665 millions d'euros
2. Augmentation de capital	647 millions d'euros
3 Conversion des crédits du point 1 en capital (titres convertibles en actions)	391 millions d'euros
4. Liquidités provenant de la mesure 3	5 millions d'euros
5. Crédit consorsial	511 millions d'euros
6. Prêt KfW subordonné + crédit bancaire garanti	141 millions d'euros
Total des points 2 à 6	1 695 millions de euros

- (43) L'accord de cession d'actifs (*Asset deal*) d'une valeur comptable totale de 621 millions d'euros et d'une valeur marchande estimée à 675 millions d'euros prévoit la vente de 33 projets aux banques qui les finançaient initialement. Le fonds commun de créances (*Special Purpose Vehicle*, ci-après dénommé «FCC») porte sur quatre-vingt-trois projets qui ne sont pas financés par les banques, pour une valeur marchande totale estimée à 281 millions d'euros, et prévoit la vente des actifs à des sociétés qui ne sont pas consolidées avec le groupe. En outre, la cession du bâtiment «Taunusanlage» est prévue. Ces ventes visent essentiellement à rembourser la ligne de crédit consortial (pour aboutir à une réduction du total du bilan, c'est-à-dire de l'actif d'un côté et du passif de l'autre) et, si possible, à générer une trésorerie supplémentaire pour la réserve de liquidités. La ligne de crédit consortial de 511 millions d'euros devait être remboursée dans le courant de 2000, au plus tard le 30 novembre. En raison d'un désaccord sur l'évaluation des actifs et de certains problèmes d'organisation, ce calendrier n'a pas pu être respecté (considérants 59 et suivants).
- (44) Le plan d'entreprise pour la période 2000-2004, comprenant un plan de production et de liquidité et des comptes de profits et pertes sur la base des trois scénarios requis — situation la plus favorable, situation intermédiaire ou «réelle» et situation la plus défavorable, a été présenté ainsi qu'une analyse de risque portant essentiellement sur les réserves de liquidités dans plusieurs hypothèses. Il convient de faire remarquer que le plan de restructuration initial avait été établi dans l'hypothèse la plus favorable et a été corrigé par la suite en fonction de l'évolution réelle de la situation. Les différences essentielles entre le scénario le plus favorable et le plus défavorable portent sur les écarts entre le résultat d'exploitation et le résultat annuel global ainsi que sur les différentes réserves de liquidités nécessaires. Des liquidités supplémentaires de 480 à 490 millions d'euros seraient nécessaires dans le cas du scénario le plus défavorable, en raison du retard pris dans la mise en œuvre de mesures importantes comme la cession de biens immobiliers et le recouvrement de créances ou en raison des mesures de restructuration requises dans les filiales qui doivent être cédées ultérieurement.
- (45) De plus, les rapports des commissaires aux comptes portant sur l'exercice 1999 ont été remis, ainsi que des informations relatives aux mesures nécessaires, pour résilier des contrats et des engagements comportant des risques futurs et pour mettre au jour des dettes encore inconnues.
- (46) Par lettre du 15 mars 2000, l'Allemagne a communiqué à la Commission des informations relatives à l'évolution dans le secteur de la construction. Étant donné que Holzmann réalise environ 85 % de ses travaux de construction dans la Communauté, d'une valeur d'environ 4 milliards d'euros (1998), en Allemagne, c'est dans ce pays que se situent les principaux problèmes. Presque toutes les mesures de restructuration et les informations relatives au marché se rapportent donc à l'Allemagne. Selon ces informations, de nombreux indices montrent que les marchés de la construction conservent une dimension géographique nationale ⁽¹⁾.
- (47) Selon les informations dont dispose la Commission, le secteur de la construction en Allemagne se caractérise par une diminution de la demande depuis 1995. Après la réunification, il a enregistré une très forte croissance dans les nouveaux Länder, afin de satisfaire une demande en hausse. Depuis 1995, le marché connaît une offre excédentaire en raison du recul de la demande. D'après les informations communiquées par l'Allemagne, le secteur allemand de la construction devait connaître une croissance de 1 % en 2000. Le plan de restructuration détaillé de février 2000 est également accompagné d'études de marché prévoyant une stagnation du secteur à long terme. Pour les années 1999 à 2005, les informations fournies prévoient une croissance moyenne des investissements de 1,3 %, mais une croissance réelle d'environ 2 % en 2000.
- (48) Sur la base des informations dont dispose la Commission, on peut considérer que le secteur allemand de la construction est en situation de capacité excédentaire. Cependant, l'Allemagne observe que, à la différence de l'industrie manufacturière, les capacités dans le secteur de la construction ne consistent pas en lignes de production et en installations de fabrication, mais presque exclusivement en salariés, et, dans une moindre mesure, en équipements mobiles dont la plupart sont détenus en crédit-bail. Par conséquent, l'utilisation des capacités ne saurait être mesurée, pour autant qu'elle puisse l'être, qu'en production par salarié. Les estimations fournies montrent que la production par salarié est inférieure à celle de l'exercice record 1994/1995 d'environ 8 à 10 % dans les anciens Länder et d'environ 20 % dans les nouveaux Länder.
- (49) L'Allemagne a dégagé, dans l'activité principale de Holzmann, trois segments utiles vu sa stratégie future: les grands projets, les projets de taille moyenne et les petits projets (considérant 38).
- (50) Il est apparu que l'Allemagne avait de grandes difficultés à fournir des données, ne serait-ce même que des estimations, concernant le volume du marché, la position de Holzmann dans ces trois segments et les effets de la restructuration sur la position de l'entreprise. Elle considère que Holzmann est passée, dans l'ensemble du secteur de la construction, de la deuxième à la troisième place ces dernières années et se situe aujourd'hui derrière Hochtief et le groupe Walther. Elle estime que c'est également le cas en ce qui concerne l'activité principale de l'entreprise et qu'il est même possible qu'elle n'occupe plus actuellement que la quatrième place. En ce qui concerne les parts de marché, l'Allemagne n'a pu fournir que des estimations générales. Elle estime que, dans l'ensemble du secteur de la construction et dans son activité

Prévention de distorsions de concurrence indues

- (46) Par lettre du 15 mars 2000, l'Allemagne a communiqué à la Commission des informations relatives à l'évolution dans le secteur de la construction. Étant donné que Holzmann réalise environ 85 % de ses travaux de construction dans la Communauté, d'une valeur d'en-

⁽¹⁾ Ces indices se fondent sur des analyses réalisées dans le domaine du contrôle des concentrations. L'Allemagne s'est référée à la décision du Bundeskartellamt de 1995 relative à l'ancien projet de concentration Holzmann/Hochtief, voir «Wirtschaft und Wettbewerb» 1995, p. 515; voir également l'affaire de concentration Bank Austria/Creditanstalt, JO C 160 du 27.5.1997, p. 4, points 84, 85 et 86.

principale, la part de marché de l'entreprise s'élève à environ 2 à 3 %. Dans les trois segments, les parts de marché de l'entreprise ont été estimées comme suit: moins de 1 % dans le segment des petits projets, 3 à 4 % dans le segment des projets de taille moyenne et 4 à 5 % dans le segment des grands projets. Il était envisagé de réduire le chiffre d'affaires dans l'activité principale de 16 % en 2000, puis encore de 22 % en 2001. Le chiffre d'affaires devrait être réduit de 25 % en 2000, puis de 50 % en 2001 dans le segment des petits projets, de 35 % en 2000, puis de 23 % en 2001 dans le segment des projets de taille moyenne, tandis que dans le segment des projets de grande ampleur, le chiffre d'affaires devrait augmenter de 30 % en 2000 et à peu près se maintenir ou diminuer légèrement en 2001.

- (51) L'Allemagne a également exposé en détail les effets des cessions effectuées par l'entreprise sur les autres domaines du secteur de la construction. En Allemagne, Holzmann se retirera du secteur de la construction routière et de la production d'asphalte par la cession nouvellement prévue de Deutsche Asphalt, qui en est l'une des entreprises les plus importantes, avec plus de 2 500 salariés et un chiffre d'affaires d'environ 300 millions d'euros. En outre, l'entreprise mettra fin à l'activité de construction métallique de Lavis (chiffre d'affaires de 7 millions d'euros en 2000) et cédera sa participation de 50 % dans Möbius (chiffre d'affaires de 62 millions d'euros), qui exerce ses activités dans le domaine du génie civil. De plus, Holzmann réduira nettement les activités dans le domaine des services de gestion technique d'immeubles (*Heizungs-, Lüftungs- und Klimatechnik* — chiffre d'affaires actuel de 91 millions d'euros) de l'entreprise Scheu + Wirth (qui sera réduite d'environ un tiers et intégrée dans HSG, entreprise de gestion d'immeubles) et mettra fin aux activités de génie civil spécialisé de Franki dans le sud de l'Allemagne. Par ailleurs, de nombreuses petites niches commerciales ont déjà été abandonnées et d'autres le seront également, comme Geophysik ou les services d'ingénierie spécialisés.
- (52) En ce qui concerne les autres États membres, Holzmann s'est complètement retirée de la France (le chiffre d'affaires de Nord-France représentait encore environ 5 millions d'euros en 1999) et de l'Espagne (PH-Iberica avait un chiffre d'affaires de 80 millions d'euros en 1999). Le groupe a également cédé l'une de ses deux filiales en Autriche (Held & Francke, 83 millions d'euros de chiffre d'affaires) ainsi que l'une de ses deux filiales aux Pays-Bas (Hillen und Roosen, 102 millions d'euros de chiffre d'affaires).
- (53) En outre, une analyse quantitative comparative des conséquences économiques et sociales de la disparition de l'entreprise et de celles de la mise en œuvre du plan de restructuration fournie par l'Allemagne fait apparaître que la restructuration a déjà occasionné 6 000 pertes d'emplois au sein du groupe et environ 2 050 chez ses sous-traitants. Or, l'insolvabilité aurait représenté un risque beaucoup plus grand pour les sous-traitants (il convient de noter que selon les informations fournies, environ deux tiers du chiffre d'affaires de Holzmann sont réalisés par le recours à des sous-traitants). Selon l'Allemagne, les faillites de sous-traitants entraînées par celle

de l'entreprise auraient concerné environ 37 500 emplois⁽¹²⁾. Elle a exposé en outre que si une procédure d'insolvabilité avait été engagée, une partie (non chiffrée) des emplois directs au sein du groupe Holzmann auraient pu être maintenus, au moins temporairement, par la création de sociétés indépendantes. Toutefois, en cas de cessation d'activité, non seulement tous les emplois de l'entreprise auraient été perdus, mais l'arrêt de tous les chantiers aurait infligé des dommages économiques graves à tous les partenaires et sous-traitants de l'entreprise.

Aide limitée au minimum

- (54) Des informations relatives à la nécessité de l'aide et des explications sur les raisons de l'échec initial des négociations entre les banques créancières ont été communiquées à la Commission dans le cadre de la procédure et complétées au cours de réunions avec les représentants des autorités allemandes et de trois grandes banques créancières en février et en mars 2001. Selon ces informations, les vingt banques créancières les plus importantes étaient d'accord sur le projet de restructuration, mais pas sur leurs contributions respectives à son financement. Cette impasse a abouti à la demande d'ouverture de la procédure d'insolvabilité le 23 novembre 1999. Le désaccord était principalement motivé par la divergence d'intérêts entre la Deutsche Bank en tant que principal actionnaire de l'entreprise, et les autres banques, qui n'étaient que créancières de Holzmann. Certaines banques ont ainsi refusé de participer à l'augmentation de capital. La Deutsche Bank a finalement accru fortement sa contribution, mais certains besoins financiers n'ont malgré tout pu être couverts, de sorte que l'ouverture de la procédure de faillite était inévitable.
- (55) Selon l'Allemagne, ces besoins financiers non couverts résultaient essentiellement de risques supplémentaires d'une valeur d'environ 141 millions d'euros (notamment le coût de l'arrêt des activités) liés à la menace de faillite qui se précisait de jour en jour. Ils ont été couverts par la promesse du gouvernement allemand d'octroyer l'aide en question, de sorte que la demande d'ouverture de la procédure d'insolvabilité a été retirée le 24 novembre 1999.
- (56) Des informations plus détaillées ont été ensuite fournies à la Commission au sujet de la participation de banques publiques au consortium des principales banques créancières et de la notion de «valeur exposée au risque». Selon ces informations, neuf banques publiques étaient représentées au sein du consortium des banques créancières et leurs contributions cumulées variaient entre 26 % (augmentation de capital) et 33 % (crédit consorcial). La quote-part de chaque banque, publique ou privée, était calculée sur la base de sa proportion de créances à recouvrer. La Deutsche Bank, en tant que principal actionnaire, a pris à sa charge une part plus élevée. L'Allemagne a communiqué des documents énumérant les créances à recouvrer et établissant le calcul des contributions de chaque banque sur cette base.

⁽¹²⁾ Cette évaluation est fondée sur des facteurs de risque par catégorie de sous-traitants selon le chiffre d'affaires absolu et proportionnel qu'ils réalisent avec Holzmann.

IV. OBSERVATIONS DE TIERS INTÉRESSÉS

(57) À la suite de la publication de la décision de la Commission d'ouvrir la procédure, une entreprise concurrente a présenté des observations qui peuvent être résumées comme suit: l'aide confère à Holzmann un avantage concurrentiel bien que l'entreprise soit elle-même responsable de ses difficultés puisqu'elle a pratiqué des prix inférieurs à ses coûts, alors que d'autres entreprises ne bénéficient pas d'aides d'État. Holzmann peut utiliser cette aide pour poursuivre sa politique offensive en matière de prix. La suppression d'emplois au sein de Holzmann en tant que mesure compensatoire de l'aide est réalisée par des cessions de filiales, alors que les horaires de travail dans les filiales subsistantes ont été allongés, de sorte que l'effet de la mesure compensatoire est annulé. Enfin, le tiers intéressé a observé qu'on ne pouvait exclure que la participation des banques publiques au consortium des créanciers constitue une aide supplémentaire (et occulte).

V. RÉPONSE DE L'ALLEMAGNE AUX OBSERVATIONS DE TIERS INTÉRESSÉS

(58) L'Allemagne a répondu comme suit à ces observations: l'aide d'État, comme la participation des salariés, est temporaire et ne saurait par conséquent créer des avantages concurrentiels ou avoir un effet sur la politique de prix de l'entreprise. En outre, Holzmann s'est engagée à ne pas utiliser l'aide à des fins de concurrence. De plus, Holzmann a l'intention de se retirer des activités générales du secteur (*Massengeschäft*) et elle entend réduire de 39 % sa production sur l'ensemble de la période 1998-2001 et même de 49 % le nombre de ses salariés. Les banques publiques comme les banques privées sont des créanciers de Holzmann et font par conséquent partie des banques les plus importantes (*Core-Banken*) qui accompagnent les mesures de restructuration au prorata du risque auquel elles sont exposées, ce qui ne saurait être considéré comme une aide d'État.

VI. NOUVELLES LIGNES DE CRÉDIT OUVERTES PAR LE CONSORTIUM BANCAIRE ET LA KfW

(59) Le crédit consortial devait être remboursé intégralement le 30 novembre 2000. Cependant, il est apparu, à l'été 2000, que cette partie du plan ne pouvait être respectée, essentiellement parce que les cessions de biens immobiliers n'avaient pas été réalisées de la manière et dans les délais prévus. En raison du désaccord entre Holzmann et les banques concernant la valeur des actifs, le nombre d'actifs relevant de l'accord de cession (*Asset Deal*) a été fortement réduit, et de nombreux projets peuvent à présent être mis sur le marché par Holzmann elle-même, ce qui allonge le temps nécessaire à la cession. De même, les structures du FCC ont été modifiées, certains projets en ont été retirés, d'autres y ont été ajoutés, et leur mise en œuvre a été retardée, de même que la vente de la «Tanusanlage».

(60) En plus de la difficulté à réaliser les ventes d'actifs selon les prévisions, l'aide notifiée n'a pas pu être octroyée à l'entreprise en raison de l'enquête de la Commission.

(61) Le délai de remboursement de la ligne de crédit consortial de 511 millions d'euros (1 milliard de DEM, «crédit consortial I») a par conséquent dû être prolongé. Une ligne de crédit supplémentaire de 63,9 millions d'euros (125 millions de DEM) accordée par la KfW était également prévue.

(62) La Commission a eu connaissance de ces projets le 31 août 2000 et a adressé une demande de renseignements à l'Allemagne à la même date. Dans sa réponse du 11 septembre 2000, cette dernière a informé la Commission du taux d'intérêt applicable au prêt prévu (2,95 % de plus que l'Euribor), du montant de la commission de banque (0,5 % par an) ainsi que de la condition la plus importante liée au «principe d'antériorité» (*Senioritätsprinzip*): l'entreprise ne pourra utiliser ce prêt que lorsque les autres lignes de crédit seront épuisées et remboursées. L'extension de la ligne de crédit consortial I d'un montant minimal de 95 millions d'euros (185 millions de DEM) a été fixée comme condition préalable à l'octroi de ce prêt.

(63) Étant donné l'impossibilité de déterminer clairement quand ces mesures seraient effectives et quelle était la relation exacte entre la ligne de crédit consortial et la ligne de crédit de la KfW en ce qui concerne l'utilisation et le remboursement, la Commission a adressé de nouvelles demandes de renseignements à l'Allemagne les 20 septembre et 22 novembre 2000, auxquelles les autorités allemandes ont répondu (considérant 7). En outre, une réunion entre les services de la Commission, les représentants des autorités allemandes, la KfW et les consultants de Holzmann a eu lieu le 19 octobre 2000. Les contrats de prêts ont été communiqués le 8 janvier 2001, et les réponses finales sont parvenues à la Commission le 10 janvier 2001. Selon les informations fournies, les mesures de restructuration financières suivantes sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2000:

a) le délai de remboursement du crédit consortial I a été prorogé: le remboursement du montant prélevé (171 millions d'euros) a été reporté au 31 janvier 2001 ⁽¹³⁾;

b) une nouvelle ligne de crédit consortial («crédit consortial II») d'un montant de 256 millions d'euros (500 millions de DEM) a été ouverte par le consortium bancaire jusqu'au 29 novembre 2001; la rémunération du prêt est fixée à un taux d'intérêt supérieur de 2,95 % au taux Euribor, et la commission de banque à 0,5 % par an;

c) une ligne de crédit de 63,9 millions d'euros (125 millions de DEM) assortie des mêmes conditions que le crédit consortial II a été ouverte par la KfW (KfW II) jusqu'au 29 novembre 2001.

⁽¹³⁾ Selon les informations communiquées à la Commission le 15 mars 2001, le crédit consortial I devait finalement être remboursé le 16 mars 2001 à la suite de nouveaux retards intervenus dans la vente des actifs.

D'autres lignes de crédit existantes ont également été prorogées jusqu'au 29 novembre 2001 dans la mesure où elles n'étaient pas intégrées aux titres convertibles en actions.

de liquidités de l'entreprise, et elles sont subordonnées à la mise en œuvre prévue des mesures de restructuration.

VII. APPRÉCIATION DES AIDES

(64) Ces deux crédits, le crédit consortial II et le crédit KfW II, sont directement liés: le crédit KfW II ne pourra être utilisé que lorsque les autres lignes de crédit seront épuisées (*Senioritätsprinzip*). Ils seront remboursés au fur et à mesure de la vente des actifs (accord de cession d'actifs et vente directe) et proportionnellement au crédit consortial II. Tant que le montant prélevé sur le crédit consortial II sera inférieur ou égal à 95 millions d'euros (185 millions de DEM), le prêt de la KfW devra être remboursé en priorité. Jusqu'à concurrence de ce montant, la ligne de crédit consortial II sera réduite à chaque remboursement. Elle doit en tout cas être réduite de 51 millions d'euros le 31 mars 2001, et de 128 millions d'euros supplémentaires le 30 juin: cette réduction deviendra automatique si la vente des actifs ne permet pas d'atteindre ces chiffres. Le prêt KfW II ne sera réduit proportionnellement que dans ces mêmes circonstances exceptionnelles. Dans des circonstances normales, la totalité de la ligne de crédit pourra être utilisée jusqu'au 30 octobre 2001 et devra être intégralement remboursée au 29 novembre 2001.

(67) Les aides en question devraient permettre à PH AG d'améliorer sa situation financière. Cette entreprise, avec ses filiales, est l'un des principaux fournisseurs de services de construction en Allemagne, où elle réalise 85 % de son volume d'activité communautaire, qui s'élevait à environ 4 milliards d'euros pour l'ensemble du groupe en 1998. Le groupe Philipp Holzmann exerce également des activités importantes dans d'autres États membres, tels que les Pays-Bas et l'Autriche ainsi qu'autrefois l'Espagne et la France. Après sa restructuration, l'entreprise exercera l'essentiel de ses activités communautaires (hors Allemagne) en Autriche. Les aides en question sont susceptibles d'avoir une incidence sur ses concurrents en Allemagne et dans d'autres États membres: elles pourraient donc fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.

Prêt subordonné de la KfW et garantie de l'État fédéral

(65) Selon l'interprétation de l'Allemagne, le prêt de la KfW ne constitue pas une aide. Elle a indiqué que les conditions d'octroi du prêt KfW II étaient conformes aux conditions du marché, car le taux d'intérêt de ce prêt est identique à celui du crédit consortial II consenti par les banques créancières, et parce que le risque pour la KfW était plus faible en raison du principe d'antériorité. L'Allemagne a également produit une lettre adressée par la banque ABN AMRO à Holzmann selon laquelle cette banque considère que pour une entreprise qui ne fait l'objet d'aucune notation et pour un crédit non garanti, un taux d'intérêt supérieur de 2,95 % à 3,5 % au taux Euribor est conforme aux conditions du marché. En outre, elle a indiqué que le prêt KfW II — contrairement au prêt subordonné — n'avait pas été accordé dans l'intérêt de la République fédérale d'Allemagne (*Zuweisungsgeschäft*), mais par la «branche commerciale» de la KfW. De plus, dans sa lettre du 10 janvier 2001, l'Allemagne a expliqué que le prêt KfW II avait pour objectif de financer «l'activité normale» de l'entreprise, alors que l'aide notifiée, et notamment le prêt garanti, devait servir à financer la phase de restructuration d'une entreprise en difficulté.

(68) La KfW est une banque publique qui accorde le prêt subordonné «dans l'intérêt de la République fédérale d'Allemagne». Étant donné que la garantie de l'État fédéral est également accordée par le gouvernement, ces deux mesures doivent être considérées comme des «aides accordées par un État membre ou au moyen de ressources d'État» au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(69) Cette appréciation n'a pas été contestée par l'Allemagne dans les observations qu'elle a présentées en réponse à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. La Commission confirme l'avis qu'elle avait exprimé dans sa décision d'ouvrir ladite procédure.

Ligne de crédit accordée par la KfW

(66) Or, les contrats du prêt KfW II et du crédit consortial II communiqués le 8 janvier 2001 font clairement référence, dans leur préambule, à la restructuration de Holzmann. Il y est déclaré que le «projet de restructuration I», qui a été en grande partie mis en œuvre et qui a été financé par le crédit consortial I, a été modifié en fonction de l'évolution économique et que ce projet de restructuration remanié a été présenté aux banques. Ces deux lignes de crédit sont destinées à couvrir les besoins

(70) Malgré les déclarations contraires de l'Allemagne, la Commission considère que la ligne de crédit qui a été accordée par la KfW le 1^{er} décembre 2000 («le crédit KfW II»), dans le cadre de la nouvelle ligne de crédit accordée par le consortium bancaire («le crédit consortial II»), constitue également une aide d'État.

(71) Premièrement, l'explication de l'Allemagne selon laquelle le crédit KfW II n'aurait pas été octroyé — contrairement au prêt subordonné — dans l'intérêt de la République fédérale d'Allemagne (*Zuweisungsgeschäft*), mais par la «branche commerciale» de la KfW n'est pas convaincante. Elle n'a d'ailleurs pas apporté la preuve que ce crédit avait été accordé par la branche commerciale de la KfW ni la preuve de l'existence d'une séparation entre les deux prétendues «branches» de la KfW.

(72) Deuxièmement, l'argumentation développée par l'Allemagne pour démontrer que les conditions du crédit KfW II étaient conformes à celles du marché n'est pas convaincante dans ces circonstances et eu égard à la situation financière de Holzmann à l'automne 2000, lorsque ces nouvelles lignes de crédit ont été négociées et finalement accordées.

(73) Certes, le taux d'intérêt et les frais du crédit KfW II sont les mêmes que ceux du crédit consortial II, et les conditions de remboursement dont il est assorti ne diffèrent pas non plus (c'est-à-dire un remboursement proportionnel de ces deux lignes de crédit dès que le montant prélevé sur le crédit consortial II est supérieur à 95 millions d'euros, sinon remboursement prioritaire en faveur de la KfW, mais pas de réduction de la ligne de crédit KfW à chaque remboursement). Cependant, la similarité des conditions offertes ne prouve pas en soi que la banque publique KfW se comporte comme un investisseur privé opérant dans une économie de marché. C'est le contexte économique dans lequel la KfW a consenti cette ligne de crédit qui est déterminant. À l'automne 2000, lorsqu'il est apparu que la vente des biens immobiliers ne se déroulait pas comme prévu ni dans le délai fixé et que le crédit consortial I ne pourrait pas être remboursé pour le 30 novembre 2000, les banques créancières ont, dans leur propre intérêt, prolongé le délai de remboursement de ce crédit et accordé une nouvelle ligne de crédit, le crédit consortial II. Le risque lié à leurs créances non recouvrées dans le cas d'une nouvelle défaillance de Holzmann était très élevé et elles n'avaient pas de meilleur choix — du point de vue d'un opérateur économique raisonnable — que de continuer d'aider financièrement l'entreprise. En revanche, la KfW n'était pas alors un créancier et n'avait donc aucun montant à recouvrer. L'octroi d'une ligne de crédit non garantie (c'est-à-dire qui n'est ni garantie par des actifs corporels ou incorporels ni assortie d'une garantie) dans ces circonstances ne correspond pas au comportement d'un investisseur opérant dans une économie de marché. Selon les informations dont dispose la Commission, aucune autre banque indépendante, c'est-à-dire n'appartenant pas au consortium des banques créancières, n'a accordé de ligne de crédit à Holzmann, y compris ABN AMRO.

(74) Troisièmement, l'explication de l'Allemagne selon laquelle le crédit KfW II avait pour objet de financer «l'activité normale» et non la restructuration de Holzmann n'est pas convaincante non plus. Les contrats relatifs au crédit KfW II et au crédit consortial II font référence à la poursuite de la restructuration et aux ajustements qu'elle nécessite dans leur préambule et leurs modalités et sont tous deux directement liés en ce qui concerne l'utilisation, le remboursement et la durée (considérant 63). En outre, Holzmann a besoin de liquidités non seulement pour financer directement ses coûts de restructuration, mais aussi pour assurer sa survie sur le marché pendant la phase de restructuration. En raison des caractéristiques particulières du secteur du bâtiment, les travaux de construction doivent, dans une large mesure, être préfinancés. Selon les informations dont dispose la Commission, il est nécessaire de posséder une réserve de liquidités correspondant à environ 15 % du

volume d'activité. Le crédit consortial II et le crédit KfW II répondent à cette exigence, car les liquidités initialement escomptées n'étaient pas disponibles à la fin de l'année 2000, en raison principalement du retard de la vente des actifs et du non-versement des aides initialement prévues.

(75) Par conséquent, le crédit KfW II doit être considéré comme une «aide accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État» au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. La KfW est une banque publique, et ni l'existence de sa prétendue «branche commerciale» ni son indépendance vis-à-vis de l'État n'ont été démontrées. De plus, malgré les difficultés financières éprouvées par Holzmann, la KfW lui a octroyé cette ligne de crédit alors qu'elle n'avait pas de créances à recouvrer et sans exiger de sûretés, telles que des actifs corporels ou incorporels. Dans ce cas, le prêt équivaut effectivement à une subvention⁽¹⁴⁾. Les considérations exposées dans le préambule du contrat de prêt ainsi que les conditions d'utilisation et de mise à disposition du crédit KfW II sont liées à la mise en œuvre du plan de restructuration dans sa version remaniée. Le crédit KfW II doit donc être considéré comme une aide supplémentaire portant modification du plan de restructuration notifié. Sa compatibilité peut — notamment en ce qui concerne les droits des tiers et vu l'importance relative de cette modification par rapport au plan de restructuration global — être appréciée avec celle des aides notifiées faisant l'objet de la procédure ouverte en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. La Commission constate à cet égard que l'Allemagne a fourni toutes les informations nécessaires aux fins de l'appréciation de cette aide supplémentaire.

(76) Lorsque l'État accorde un prêt ou une subvention à une entreprise en difficulté, il prend le risque de perdre le montant principal en cas de faillite ultérieure de l'entreprise⁽¹⁵⁾. La Commission estime, vu la situation économique de PH AG, que l'ensemble des prêts et des garanties doivent être considérés comme des aides, soit 127,8 millions d'euros pour les aides notifiées non encore versées et 63,9 millions d'euros pour le crédit KfW II, qui doit être remboursé d'ici au 29 novembre 2001.

Compatibilité des aides avec le marché commun

(77) Comme les aides en question n'ont pas été accordées au titre d'un régime d'aide autorisé, la Commission doit apprécier directement leur compatibilité avec le marché commun au regard des dispositions de l'article 87 du traité CE.

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission aux États membres (JO C 307 du 13.11.1993, p. 3) point 41.

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 71 du 11.3.2000, p. 14).

- (78) L'article 87, paragraphe 1, dispose que sauf dérogations prévues par le traité CE, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (79) L'article 87 du traité CE prévoit toutefois des dérogations à ce principe d'incompatibilité des aides d'État avec le marché commun. Les dérogations prévues à son paragraphe 2 pourraient permettre d'établir la compatibilité des aides avec le marché commun. Cependant, les aides considérées n'ont pas de caractère social ni ne sont octroyées aux consommateurs individuels [point a)]. Elles ne sont pas non plus destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires [point b)] ni ne sont octroyées à l'économie de certaines régions d'Allemagne [point c)]. Par conséquent, ces dérogations ne sont pas applicables en l'espèce.
- (80) En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, points b) et d), du traité CE, les aides en question ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ni à remédier à une perturbation grave de l'économie allemande ni à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, et elles ne présentent pas les caractéristiques de projets de ce type.
- (81) La Commission apprécie donc ces aides sur la base de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. La Commission fonde son appréciation des aides destinées 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, sur des lignes directrices communautaires spécifiques. La Commission estime que seules les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté sont applicables⁽¹⁶⁾ en l'espèce. Elle considère en outre que les aides décrites contribuent au financement de la restructuration de l'entreprise et, partant, qu'elles constituent des aides à la restructuration.
- (82) Selon les lignes directrices précitées, une aide à la restructuration ne peut être autorisée que si son attribution n'est pas contraire à l'intérêt de la Communauté. Elles définissent un certain nombre de conditions d'autorisation qui sont examinées ci-après.

Éligibilité de l'entreprise

- (83) La Commission considère qu'il est suffisamment établi que PH AG est une entreprise en difficulté au sens du

point 2.1 des lignes directrices. Comme indiqué au considérant 14, l'entreprise a demandé l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité le 23 novembre 1999 en raison de pertes excessives. Cette demande n'a pu être retirée que le 24 novembre 1999, lorsque le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'accorder le prêt subordonné et la garantie d'État. L'entreprise était toujours en difficulté au sens du point 2.1 des lignes directrices lorsque la banque publique KfW lui a accordé une nouvelle ligne de crédit le 1^{er} décembre 2000. À cette date, l'entreprise mettait encore en œuvre le plan de restructuration prévu. En raison du retard enregistré dans l'exécution de certaines mesures, telles que l'accord de cession d'actifs (*Asset Deal*) et d'autres cessions ainsi que du non-versement des aides notifiées, Holzmann n'a pu rembourser le crédit consortial I dans le délai imparti et a eu besoin de liquidités supplémentaires.

- (84) La restructuration de Holzmann est principalement financée au moyen des ressources propres de l'entreprise (cessions d'actifs et de filiales et réduction importante de ses effectifs et du nombre de ses sièges régionaux) et des fonds octroyés par ses actionnaires et ses créanciers. Il a été suffisamment démontré que les besoins restants, couverts par les aides en question, n'auraient pas été financés par les actionnaires et les créanciers (considé-rants 54 et 115).

Retour à la viabilité

- (85) Conformément au point 3.2.2 b) des lignes directrices, l'octroi de l'aide est conditionné à la mise en œuvre du plan de restructuration qui doit être, pour toutes les aides individuelles, validé par la Commission et dont l'adéquation pour rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise doit être examinée.
- (86) La Commission a fondé son appréciation sur les renseignements fournis par l'Allemagne, notamment le plan détaillé des différentes mesures de restructuration, les comptes de profits et pertes prévus pour les cinq années suivantes, l'analyse des risques et des différents scénarios possibles, l'analyse des défaillances structurelles à l'origine des difficultés et le détail des coûts des mesures de restructuration prévues (considé-rants 33 et suivants). Les conclusions que la Commission a tirées de son analyse ont été confirmées par le rapport d'expertise d'une société de conseils indépendante.

- (87) En outre, la Commission s'est fondée sur les informations communiquées par l'Allemagne sur l'état d'avancement du plan de restructuration et sur les adaptations apportées à quelques mesures, notamment le report de certaines cessions nécessitant l'octroi de deux lignes de crédit supplémentaires, à savoir le crédit consortial II et le crédit KfW II de décembre.

⁽¹⁶⁾ Voir considérant 21 et note 7 de bas de page.

- (88) La Commission est d'avis que le plan de restructuration détaillé, tel qu'il avait été convenu avec les banques créancières en février 2000, contenait les mesures décrites ci-après, qui étaient et sont toujours globalement appropriées pour rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise. Les mesures importantes concernent presque exclusivement l'Allemagne (hormis les cessions de filiales dans d'autres États membres, voir le considérant 110). Par conséquent, l'appréciation du plan de restructuration porte essentiellement sur ce pays.
- (89) Eu égard aux principales raisons de la faillite passée de Holzmann (considérant 34), des mesures déterminantes telles que la réduction radicale des effectifs et donc de l'activité, l'abandon de la conception et de la gestion de projets risqués, l'abandon ou la réduction des activités ne relevant pas de l'activité de base de l'entreprise, la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle interne et la rationalisation de l'organisation interne et des participations constituent des moyens raisonnables pour tenter de rétablir la viabilité de l'entreprise et éviter de reproduire les erreurs passées. Ces améliorations opérationnelles découlent de mesures internes et comprennent l'abandon des activités déficitaires. De plus, ces mesures sont, dans l'ensemble, réalisables; la plupart d'entre elles ont d'ailleurs déjà été mises en œuvre.
- (90) Les aides financières étaient nécessaires et indiquées, d'une part, pour compenser les pertes excessives de la fin 1999 (qui ont conduit à l'insolvabilité de l'entreprise) et, d'autre part, pour financer la restructuration de Holzmann.
- (91) Certaines des hypothèses émises dans le plan initial étaient cependant dès le début trop optimistes, alors que d'autres évolutions, qui ont eu lieu en 2000, ne pouvaient raisonnablement être prévues. Premièrement, le délai prévu pour la vente des biens immobiliers (la cession d'actifs et le FCC) était dès le départ irréaliste vu la structure des accords: des litiges relatifs aux prix étaient prévisibles entre les banques, qui étaient à la fois intermédiaires et créanciers.
- (92) Deuxièmement, les bénéfices d'exploitation prévus dans le plan d'entreprise se sont révélés trop optimistes compte tenu des perspectives d'évolution assez sombres du secteur allemand de la construction. Le plan de restructuration initial tablait sur une croissance des investissements dans ce secteur d'environ 2 % en 2000. Bien que le fléchissement enregistré⁽¹⁷⁾ n'eût pas été prévisible lorsque ce plan a été élaboré, il aurait été plus prudent de tabler sur une croissance de 0 à 1 %, comme le prévoyaient des experts extérieurs du secteur⁽¹⁸⁾. La rentabilité envisagée était par conséquent déjà trop optimiste dans le plan initial. Elle s'est révélée impossible à atteindre vu l'évolution économique réelle du secteur, qui a eu une incidence négative sur les filiales qui étaient déjà en mauvaise posture. Quatre filiales (HIG, Kemmer, Franki et Lavis) n'ont pas pu être cédées comme cela avait été initialement prévu: trois d'entre elles doivent à présent être restructurées et la quatrième (Lavis) doit être fermée, ce qui va entraîner des coûts supplémentaires.
- (93) Troisièmement, la mise en œuvre de certaines mesures, telles que la réduction des coûts et l'amélioration et l'accélération du recouvrement des créances, nécessite également, dans les faits, plus de temps que prévu. De surcroît, il convient de prendre en considération le fait que les pertes subies en 1999 ont dépassé l'estimation du plan de restructuration initial de plus de 153 millions d'euros.
- (94) Enfin, les aides notifiées n'ont pas été versées en raison de l'enquête qui était en cours en 2000.
- (95) Compte tenu de cette évolution, en particulier de l'échec de la cession des actifs, le crédit consorsial I n'a pu être remboursé en novembre 2000 et l'afflux de liquidités escompté ne s'est pas non plus produit. Dans ces conditions et eu égard au non-versement des aides, les modifications suivantes ont été apportées au plan: le crédit consorsial I a été prolongé (remboursement) et de nouvelles lignes de crédit, y compris le crédit KfW II, ont été accordées (considérant 63); Holzmann a mis directement sur le marché une partie importante des projets qui relevaient initialement de l'accord de cession d'actifs, et le FCC a été restructuré en vue de la cession des autres projets. En outre, du fait de l'évolution économique du secteur de la construction, des sièges régionaux supplémentaires doivent être fermés, ce qui entraînera plus de 300 nouvelles suppressions d'emploi. Les projets de cession et de fermeture de filiales et de réduction de leurs activités ont également été précisés et prévoient finalement un plus grand nombre de cessions que dans le plan initial (considérant 37).
- (96) La Commission, sur la base des informations détaillées concernant ces modifications qui lui ont été fournies dans le cadre de la procédure d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, prend ces ajustements en considération aux fins de son appréciation. Elle conclut que les modifications sont fondées sur des hypothèses plus réalistes et tiennent dûment compte de l'évolution réelle.
- (97) La Commission prend acte du fait que la plupart des mesures planifiées ont été mises en œuvre comme prévu et que l'entreprise s'efforce de mener à bien les mesures restantes, notamment en ce qui concerne la cession d'autres actifs et filiales. Elle tient compte du fait que la réduction prévue du chiffre d'affaires réalisé par Holzmann dans son activité principale en Allemagne (*Baukerngeschäft*), d'environ 16 % en 2000 puis encore 22 % en 2001, est nécessaire pour rétablir la rentabilité de l'entreprise, et ce principalement en raison de l'abandon progressif d'activités non rentables telles que les activités générales du secteur (*Massengeschäft*).

⁽¹⁷⁾ Les résultats statistiques relatifs à 2000 ne sont pas encore disponibles, mais il ne fait aucun doute que les investissements ont nettement reculé en 2000 (voir l'estimation à - 3 % du Wochenbericht 01/2001 du DIW, tableau 7).

⁽¹⁸⁾ Voir, par exemple, les estimations à 0,2 % du Wochenbericht 43/1999 du DIW (tableau 2.2).

- (98) La Commission n'ignore pas que le groupe Holzmann ne réalisera pas le résultat légèrement positif initialement prévu ni même un résultat équilibré⁽¹⁹⁾. Il s'agissait d'un objectif déjà très ambitieux sur la base d'hypothèses optimistes, qui s'est révélé pratiquement impossible vu l'évolution négative qu'a connue le secteur allemand du bâtiment en 2000. Les deux divisions régionales qui ont été particulièrement touchées par cette évolution sont désormais fermées. L'évolution économique en 2000, associée au retard précité pris dans la mise en œuvre de certaines mesures et à la révision à la hausse des coûts de restructuration de certaines filiales, ont entraîné des pertes d'exploitation de plus de 170 millions d'euros pour le groupe, rien qu'en Allemagne, ce qui a vraisemblablement été à l'origine de l'épuisement de ses disponibilités⁽²⁰⁾. La Commission considère que selon les estimations disponibles, les réserves de liquidités de l'entreprise pour 2001 sont faibles. Cependant, d'après les informations qui lui ont été communiquées, ces liquidités devraient être suffisantes pour autant que la situation économique du secteur du bâtiment n'affecte pas davantage les résultats d'exploitation de l'entreprise, que les mesures de restructuration restantes — en particulier la cession des actifs et des filiales — soient mises en œuvre rapidement et que les aides notifiées soient versées. Dans ce contexte, la Commission souligne que l'évolution au cours de l'année 2001 sera décisive.
- (99) Sur la base de son appréciation au regard des critères établis dans les lignes directrices, la Commission considère que les mesures de restructuration, telles qu'elles ont été déjà mises en œuvre et telles qu'elles doivent encore l'être, sont raisonnables, cohérentes et en principe suffisantes pour permettre à Holzmann de rétablir sa viabilité à long terme, pour autant qu'elle réalise rapidement les cessions et réductions décisives et, partant, se maintienne en vie à court terme.
- (101) Dans l'analyse comparative qu'elle a présentée au cours de la procédure, l'Allemagne estime que les mesures de restructuration entraîneront la suppression d'environ 6 000 emplois directs au sein de Holzmann et de ses filiales et d'environ 2 050 emplois chez ses sous-traitants, alors que, en cas de faillite, le nombre d'emplois directs supprimés chez Holzmann aurait pu — au moins temporairement — être le même, tandis que chez les sous-traitants, plus de 35 000 emplois supplémentaires auraient disparu. Ce scénario comparatif semble être plus réaliste que celui de la «disparition» totale pouvant entraîner la suppression de 55 000 à 60 000 emplois qui avait été initialement avancé.
- (102) L'estimation du nombre d'emplois qui auraient pu être supprimés chez les sous-traitants en cas de faillites en chaîne semble toutefois exagérée, car même les sous-traitants qui réalisent une faible part de leur chiffre d'affaires avec Holzmann (au plus 7,5 %) ont été, par exemple, pris en compte dans ce calcul, malgré le faible risque d'insolvabilité qu'ils auraient couru (probabilité maximale de 10 %). Cependant, la thèse selon laquelle les sous-traitants auraient plus souffert dans ce cas que dans celui de l'actuelle restructuration de Holzmann est convaincante. Premièrement, plus des deux tiers des travaux de construction de Holzmann sont réalisés en sous-traitance. Deuxièmement, les projets de construction doivent, dans une large mesure, être préfinancés et les réserves de liquidités des petites entreprises ne sont en principe guère importantes. Par conséquent, l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à l'égard d'un acteur important du marché peut facilement produire un effet domino. La Commission partage donc l'avis du gouvernement allemand selon lequel la survie de l'entreprise est préférable du point de vue économique et social.

Prévention de distorsions de concurrence indues

- (100) Il est fondamental, conformément au point 3.2.1 des lignes directrices, que toutes les distorsions de concurrence soient compensées par les avantages issus du maintien en vie de l'entreprise (en particulier, s'il est établi que l'effet net des licenciements consécutifs à la faillite de l'entreprise, combiné aux effets sur les fournisseurs, exacerberait les problèmes locaux, régionaux ou nationaux en matière d'emploi) et, le cas échéant, par des contreparties suffisantes en faveur des concurrents.
- (103) Aux termes du point 3.2.2 c) des lignes directrices, des mesures doivent être prises pour atténuer, autant que possible, les conséquences défavorables de l'aide pour les concurrents. Cette condition se traduit, le plus souvent, par une limitation ou réduction de la présence de l'entreprise sur le ou les marchés en cause, qui doit être en rapport avec les effets de distorsion causés par l'aide, et notamment en rapport avec le poids relatif de l'entreprise sur son ou ses marchés.

⁽¹⁹⁾ Holzmann elle-même a annoncé le 14 mars 2001 que le déficit estimé du groupe serait d'environ 50 millions d'euros pour 2000, en raison principalement de la récession persistante qui touche le secteur allemand du bâtiment, du retard enregistré dans la cession des actifs et de coûts imprévus liés à la restructuration de certaines filiales allemandes.

⁽²⁰⁾ La Commission a dû fonder son appréciation sur le plan d'entreprise et les rapports mensuels tels qu'ils avaient été élaborés pour les banques créancières. Les données figurant dans ce projet et ces rapports semblent provenir de différentes sources au sein du groupe et doivent par conséquent être traitées avec circonspection. Les ressources dont dispose la Commission, malgré l'aide d'experts, n'ont pas permis de réaliser un véritable audit. Les comptes annuels relatifs à l'exercice 2000 n'étaient pas encore disponibles et même s'ils l'avaient été, les résultats d'exploitation réels n'auraient pu en être déduits sans connaître le niveau des réserves constituées ni les méthodes comptables utilisées.

(104) Le montant des aides notifiées, de 127,8 millions d'euros, est faible (moins de 10 %) par rapport à l'ensemble des besoins de financement, c'est-à-dire les fonds nécessaires pour rétablir la viabilité de l'entreprise, qui approchent les 2 milliards d'euros. Ce rapport ne change guère si l'on tient compte de l'aide KfW II de 63,9 millions d'euros, qui a été accordée pour une année en décembre (considérant 113). Vu l'importance des fonds nécessaires pour rétablir la viabilité de l'entreprise, le montant des aides et, partant, la distorsion de concurrence sont relativement limités. Comparativement, les mesures visant à réduire la présence de Holzmann sur le marché sont substantielles et, selon l'appréciation de la

Commission, suffisantes pour atténuer les conséquences défavorables des aides pour les concurrents.

(105) D'après les informations fournies, le groupe Holzmann était le deuxième opérateur du marché allemand du bâtiment en 1998 et l'Allemagne estime qu'il devait se situer à la troisième place en 1999 (avec un chiffre d'affaires total d'environ 2,8 milliards d'euros). Dans son activité principale, telle qu'elle est définie par l'Allemagne, Holzmann aurait occupé la troisième place, ou serait peut-être même passé entre-temps à la quatrième place, avec un chiffre d'affaires de 1,9 milliard d'euros en 1999 et un chiffre d'affaires estimé à 1,6 milliard d'euros en 2000. Sur la base du chiffre d'affaires total de l'ensemble du secteur (104 milliards d'euros en 1999) et de celui de l'activité principale (estimé à 92 milliards d'euros), l'entreprise représenterait environ 2 à 3 % de ces deux secteurs. En ce qui concerne les trois segments de ce dernier secteur (*Baukerngeschäft*), les parts de marché de l'entreprise ont été estimées comme suit: moins de 1 % dans le segment des petits projets, 3 à 4 % dans le segment des projets de taille moyenne et 4 à 5 % dans le segment des grands projets⁽²¹⁾.

(106) À la suite de la fermeture des sièges régionaux et de la réduction des effectifs, on estime que le chiffre d'affaires réalisé dans son activité principale a diminué de 16 % en 2000 et devrait encore reculer de 22 % en 2001. Un plus grand nombre de sièges régionaux que ne le prévoyait le plan initial ont à présent été fermés. Holzmann réduira sa présence d'une manière substantielle dans le segment des petits projets (réduction du chiffre d'affaires de 25 % en 2000 et de 50 % supplémentaires en 2001) et dans celui des projets de taille moyenne (réduction du chiffre d'affaires de 35 %, puis de 23 % au cours de la même période). Le renforcement envisagé de sa présence dans le segment des grands projets (augmentation du chiffre d'affaires de 30 % en 2000 et stabilité en 2001), pour lequel Holzmann est le plus compétent, est essentiel pour rétablir sa viabilité.

(107) En outre, Holzmann se retirera complètement du secteur de la construction routière et de la production d'asphalte en cédant Deutsche Asphalt, qui est l'une des principales entreprises de ce secteur, avec plus de 2 500 salariés et un chiffre d'affaires d'environ 300 millions d'euros. De plus, le groupe cessera ses activités dans le secteur de la construction métallique et cédera sa participation de 50 % dans Möbius, qui exerce son activité dans le domaine du génie civil (considérant 51). De surcroît, il réduira sensiblement ses activités dans les services de

gestion technique d'immeubles (*Heizungs-, Lüftungs- und Klimatechnik*) ainsi que les activités de génie civil spécialisé de Franki dans le Sud de l'Allemagne. Enfin, il abandonnera encore de nombreux petits créneaux du marché.

(108) D'une manière générale, il y a lieu de constater que l'ensemble des cessions, cessations et réductions d'activités dépassent à présent largement le plan initial. Malgré les efforts déployés parallèlement par Holzmann pour augmenter sa productivité, ces mesures entraînent une réduction considérable de sa présence sur le marché, de sorte que les objections des tiers à cet égard (considérant 57) devraient être levées.

(109) En Allemagne, le secteur du bâtiment se caractérise actuellement par une offre supérieure à la demande, en raison notamment de la baisse continue d'activité qui touche la partie orientale de l'Allemagne. Toutefois, cette situation ne saurait être considérée comme une surcapacité structurelle au sens du point 3.2.2 c) i), des lignes directrices, car ces dernières renvoient implicitement davantage aux installations industrielles qu'aux services, pour lesquels la capacité de production peut, en règle générale, être beaucoup plus facilement adaptée aux conditions du marché. La Commission partage l'avis de l'Allemagne selon lequel les capacités de production des entreprises du bâtiment consistent principalement dans leurs salariés et, dans une moindre mesure, dans leur matériel, tel que les grues et les engins à chenilles, qui sont le plus souvent détenus en crédit-bail. Ces deux «types de capacités» sont mobiles et peuvent être réutilisées sans coûts d'investissement, si bien qu'une réduction irréversible de ces capacités les rendant définitivement incapables de produire au niveau antérieur est impossible. Toutefois, conformément au point 3.2.2 c) ii), des lignes directrices, la réduction de capacités est réalisée en l'espèce sous la forme d'une forte réduction des effectifs de l'entreprise ainsi que sous la forme de cessions d'actifs et de filiales.

(110) La vaste majorité de ces mesures concerne les marchés allemands, sur lesquels se concentrent les raisons de la faillite passée. Néanmoins, aux fins de la rationalisation générale de l'entreprise, tant au niveau de la structure des participations que de ses filiales, des cessions importantes de filiales en Autriche, aux Pays-Bas et en Espagne ont également été réalisées. Holzmann se retire d'ailleurs complètement de la France et de l'Espagne.

(111) La Commission juge ces réductions et ces cessions suffisantes pour atténuer les effets de distorsion des aides en question. Dans ce contexte, elle a tenu compte du fait qu'un plus grand nombre de cessations d'activités au sein de PH AG, de cessions et de fermetures de filiales, ainsi que de réductions de leurs activités que n'en prévoyait le plan initial sont à présent planifiées.

⁽²¹⁾ Il est possible que ces parts de marché soient sous-estimées, en particulier pour le segment des grands projets, en raison de la large définition de l'«activité principale». Cependant, de meilleures données ou estimations n'étaient pas disponibles. L'Allemagne avait précédemment renvoyé à une décision du Bundeskartellamt (note 8 de bas de page) dans laquelle la part de marché de Holzmann dans le segment des grands projets, pour le début des années 90, était estimée à un niveau nettement plus élevé (environ 20 %), mais a déclaré que cette part de marché était entre-temps tombée — même sur cette base de calcul — sous la barre des 15 %. Il convient toutefois de préciser à cet égard que la base de calcul utilisée par le Bundeskartellamt était plutôt étroite en ce qui concerne le nombre d'opérateurs pris en considération et que, pour cette même raison, sa décision avait été annulée par le Kammergericht en 1998 (*Kart 3/95, Wirtschaft und Wettbewerb 5/1998*).

Aide limitée au minimum

- (112) La Commission estime que l'Allemagne a suffisamment démontré que le montant des aides était limité au strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration en fonction des ressources existantes de l'entreprise, du groupe auquel elle appartient et de ses actionnaires et qu'il n'amènera pas le bénéficiaire à disposer de liquidités ou de ressources financières excédentaires qu'il pourrait utiliser pour développer sa capacité.
- (113) Le montant des aides notifiées, de 127,8 millions d'euros, est faible par rapport à la contribution du consortium bancaire, qui représente au total plus de 90 % (dont plus de 65 % proviennent de banques privées, voir le considérant 56) de l'ensemble des mesures financières. Quant aux deux nouvelles lignes de crédit accordées en décembre 2000, le crédit KfW II, de 63,9 millions d'euros, représentait 20 % du montant total comprenant aussi le crédit consorcial II (256 millions d'euros). Par rapport à l'ensemble des mesures financières, les aides représentent toujours moins de 10 %. Il faut toutefois préciser que la durée de certaines de ces mesures financières varie, mais que la part des aides ne représentera jamais — quelle que soit la période intermédiaire considérée — plus de 15 % du montant total des fonds alloués à l'entreprise.
- (114) L'Allemagne a démontré que le montant des aides notifiées correspondait au minimum nécessaire pour couvrir les risques supplémentaires d'une valeur de 141 millions d'euros apparus au cours des négociations de novembre 1999, notamment le coût de l'arrêt des activités résultant de l'éventualité toujours plus grande d'une ouverture de la procédure d'insolvabilité. En outre, eu égard à la situation financière de Holzmann, on ne saurait considérer que les aides notifiées l'amèneront à disposer de liquidités excédentaires. Leur montant ne lui permettra pas de poursuivre une stratégie commerciale agressive ni d'accroître de nouveau ses capacités, ce qui irait d'ailleurs totalement à rencontre de son intérêt, à savoir le retour à la viabilité.
- (115) Étant donné que les discussions antérieures entre banques concernant le sauvetage et la restructuration de l'entreprise n'avaient pas abouti, la Commission a exigé, dans sa décision d'ouvrir la procédure, davantage d'explications sur le caractère déterminant de l'initiative de l'État allemand. À la lumière des informations communiquées par l'Allemagne et des explications fournies par les banques créancières, la Commission conclut que l'échec passé des négociations n'était pas lié aux réserves des banques sur le projet de restructuration, mais à leur désaccord concernant leurs contributions respectives, en particulier leur quote-part à l'augmentation de capital. Même lorsque ce dernier problème a été résolu, les besoins financiers restants, y compris les risques supplémentaires précités, n'ont pu être couverts. La Commission considère donc que la nécessité des aides notifiées a

été suffisamment démontrée pour permettre l'adoption du plan de restructuration et la fourniture des moyens requis pour le mettre en œuvre tel qu'il a été convenu.

- (116) L'octroi du crédit KfW II dans le cadre du crédit consorcial II a été principalement lié à l'échec de la mise en œuvre de l'accord de cession d'actifs et du FCC comme prévu, ainsi qu'au non-versement des aides notifiées. Eu égard à l'état des liquidités du bénéficiaire lorsque ces modifications sont intervenues, cette aide était limitée au minimum nécessaire. La ligne de crédit KfW II ne pourra être utilisée (jusqu'au 30 octobre 2001) qu'une fois les autres lignes de crédit épuisées et sera remboursée au plus tard le 29 novembre 2001. Par conséquent, même s'il devait y avoir un chevauchement de courte durée des aides en question, il est exclu que Holzmann soit amené à disposer de liquidités excédentaires.
- (117) Enfin, dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission n'a pu exclure que, faute d'explication de la notion de «valeur exposée au risque» sur laquelle était fondée la contribution des différentes banques créancières, la participation des banques publiques ait été contraire au principe de l'investisseur opérant dans une économie de marché et ait ainsi constitué une aide d'État supplémentaire en faveur de l'entreprise. Selon les informations fournies par l'Allemagne (considérant 56), les contributions cumulées des neuf banques publiques participant au consortium des banques créancières étaient comprises entre 26 %, pour l'augmentation de capital, et 33 %, pour le crédit consorcial I. La quote-part cumulée au crédit consorcial II était de 32 %. À la lumière des renseignements qui lui ont été donnés, notamment les informations détaillées relatives aux créances à recouvrer, la Commission conclut que les contributions individuelles fondées sur la notion de «valeur exposée au risque» ont été calculées sur la base des créances à recouvrer, de la même manière pour les banques privées et pour les banques publiques, et que la quote-part de ces dernières à l'augmentation de capital était proportionnellement plus faible du fait que la Deutsche Bank, en tant que principal actionnaire, en a pris à sa charge une part plus importante. Par conséquent, la participation des banques publiques au consortium des banques créancières est conforme au principe de l'investisseur opérant dans une économie de marché et ne constitue pas une aide.

VIII. CONCLUSION

- (118) La Commission considère que les mesures précitées constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Elle conclut que ces aides remplissent les conditions définies dans les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté et sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Elles peuvent donc être autorisées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les aides d'État en faveur de la restructuration de Philipp Holzmann AG énumérées ci-après sont compatibles avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE:

- a) un prêt subordonné de 150 millions de DEM (76,7 millions d'euros) accordé par la banque publique Kreditanstalt für Wiederaufbau, d'une durée initiale courant jusqu'au 30 juin 2001 et pouvant être prolongée de douze mois;
- b) une garantie de l'État fédéral de 100 millions de DEM (51,1 millions d'euros) accordée pour une durée maximale de deux ans;

- c) une ligne de crédit de 125 millions de DEM (63,9 millions d'euros) accordée par la banque publique Kreditanstalt für Wiederaufbau jusqu'au 29 novembre 2001.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 8 mai 2001.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission
