

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 18 novembre 1997

relative à des contre-garanties octroyées par le Land de Saxe-Anhalt pour couvrir des garanties de la Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH en faveur d'entreprises en difficulté

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

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

(98/276/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 92 et 93,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 61,

après avoir mis les autres États membres et les autres intéressés en demeure de présenter leurs observations conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE,

considérant ce qui suit:

I

Le 9 octobre 1996, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE à l'égard d'un programme d'aides mis en œuvre en commun par le Land de Saxe-Anhalt et la Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH (ci-après dénommée «la Bürgschaftsbank»).

Dans le cadre du «Sonderbürgschaftsprogramm "Liquiditätssicherung"» (programme spécial de garanties visant à assurer les liquidités des entreprises), la Bürgschaftsbank s'est constituée caution en faveur d'entreprises ayant leur siège social en Saxe-Anhalt confrontées à des difficultés de trésorerie dues à des facteurs externes et imprévisibles, et mettent leur existence en péril, en cautionnant jusqu'à 90 % du montant de crédits que les entreprises concernées ont dû contracter auprès d'établissements de crédit

privés et qu'elles n'auraient pas obtenus sans cette caution. Ce programme a été lancé en décembre 1994; les demandes ont été acceptées jusqu'à la fin de l'année 1995. Le Land de Saxe-Anhalt a offert une contre-garantie globale d'un montant initial de 100 millions de marks allemands, ramené en avril 1996, après expiration du délai fixé pour le dépôt des demandes, à 16 millions de marks allemands. Le Land est représenté au sein du comité d'autorisation de la Bürgschaftsbank. Des décisions concernant le cautionnement de garanties couvertes par la contre-garantie du Land ne pouvaient pas être prises sans l'approbation des représentants du gouvernement du Land.

Le régime d'aides qui, en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, n'a pas été notifié, a été mis en œuvre en 1994 et en 1995 (période prévue pour le dépôt des demandes de garantie).

La Commission nourrissait des doutes quant à la compatibilité du régime d'aides avec le marché commun, car il permet aux entreprises menacées dans leur existence de poursuivre leurs activités sans que les critères fixés par les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (ci-après dénommées «les lignes directrices»⁽¹⁾) ne soient remplis.

Par lettre du 22 octobre 1996, l'Allemagne a été informée de la décision de la Commission d'ouvrir la procédure et mise en demeure de présenter ses observations. Les autres États membres et autres intéressés ont été informés par la publication de ladite lettre au *Journal officiel des Communautés européennes*⁽²⁾ et mis en demeure de présenter leurs observations.

L'Allemagne a présenté ses observations par lettre du 18 décembre 1996. D'autres parties ne se sont pas manifestées.

⁽¹⁾ JO C 368 du 23. 12. 1994, p. 12.

⁽²⁾ JO C 35 du 4. 2. 1997, p. 10.

II

Les associés de la Bürgschaftsbank, société à responsabilité limitée, se composent de cinq organisations économiques régionales, de cinq chambres d'industrie, de commerce et d'artisanat du Land, de onze établissements de crédit et de trois entreprises d'assurance. Le capital initial de la société s'élève à 16 146 000 marks allemands.

D'après les dispositions du programme spécial de garanties destiné à assurer les liquidités des entreprises décrit au point I, les entreprises qui connaissent des difficultés de trésorerie dues à des facteurs externes, imprévisibles dans une gestion normale, peuvent demander à la Bürgschaftsbank des garanties de bonne fin, à concurrence de 90 % du montant du crédit, pour couvrir des prêts bancaires qu'elles n'auraient pu obtenir sans cela, faute de sûretés suffisantes leur appartenant en propre. Chaque entreprise qui dépose une demande doit présenter un projet de consolidation financière montrant comment la garantie contribue au redressement de la situation économique de l'entreprise.

Les garanties ont une durée maximale de trois ans, avec un plafond de 2 millions de marks allemands par entreprise. Elles sont offertes, conformément aux conditions d'attribution, aux seules entreprises ayant leur siège en Saxe-Anhalt («l'entreprise doit avoir son siège en Saxe-Anhalt») et doivent, en règle générale, n'être octroyées qu'à des entreprises employant 250 personnes au maximum et ayant un chiffre d'affaires annuel ne dépassant pas 40 millions de marks allemands. L'attribution de garanties à des grandes entreprises ou à des entreprises de secteurs soumis à des règles spécifiques en matière d'aides n'est cependant pas expressément exclue. Les crédits garantis sont accordés sous forme de crédits à taux fixe assortis d'un intérêt inférieur de 1 % au taux usuel pour des crédits comparables. La Bürgschaftsbank perçoit, pour la garantie, des frais de dossier de 2 % (payables une seule fois), ainsi qu'une commission annuelle de 1 % du montant de la garantie.

La condition de l'octroi de la contre-garantie par le Land de Saxe-Anhalt décrite au point I est que les garanties en question soient offertes exclusivement aux petites et moyennes entreprises (il n'est pas fait référence à la définition communautaire de la notion de «PME») et aux indépendants qui ne peuvent offrir toutes les sûretés habituellement demandées par les établissements de crédit pour pouvoir contracter des emprunts.

Le risque financier se répartit donc comme suit:

Bailleur de fonds (établissement de crédit):	10 %
Bürgschaftsbank:	9 %
Land de Saxe-Anhalt:	81 %.

Le Land est représenté au sein du comité d'autorisation de la Bürgschaftsbank. Les décisions sur l'octroi de garanties couvertes par la contre-garantie du Land ne peuvent être

prises sans l'accord des représentants du gouvernement du Land.

La Bürgschaftsbank a offert des garanties de bonne fin couvertes par la contre-garantie du Land de Saxe-Anhalt d'une valeur comprise entre 18 000 et 1,8 million de marks allemands, à 39 entreprises au total. Le nombre de personnes employées par les entreprises bénéficiaires était compris entre 2 et 174. La dernière garantie a été autorisée en avril 1996. Sur le plafond total de 100 millions de marks allemands initialement prévu pour la contre-garantie, seuls 15,645 millions de marks allemands ont été effectivement utilisés, de sorte que le plafond a été ramené à 16 millions de marks allemands en avril 1996.

III

Le gouvernement fédéral allemand est, selon ses propres dires, parti du principe que l'intensité des aides, dans les cas où le programme spécial de garanties visant à assurer les liquidités des entreprises pouvait s'appliquer, serait inférieure au niveau considéré comme déterminant pour l'application de la règle dite «*de minimis*». Il a par ailleurs informé la Commission que le comité d'autorisation s'était fondé sur la définition des petites et moyennes entreprises figurant dans la recommandation de la Commission du 3 avril 1996 pour appliquer le régime d'aides. En outre, en ce qui concerne les problèmes rencontrés par les entreprises bénéficiaires, il s'agirait non pas de difficultés au sens des lignes directrices, mais uniquement de problèmes de trésorerie dus à des créances impayées ou à des retards de paiement de la part de clients. La faiblesse des fonds propres des entreprises concernées — situation typique des entreprises est-allemandes et conséquence de la partition de l'Allemagne avant 1990, selon le gouvernement fédéral — aurait rendu les problèmes financiers plus difficiles à résoudre. Le régime d'aides ne devait pas non plus contribuer à la restructuration des entreprises bénéficiaires en vue d'en restaurer la viabilité, ce qui aurait exigé un plan de restructuration, mais uniquement à la consolidation financière d'entreprises fondamentalement viables.

À propos de la condition qui veut que seules les entreprises ayant leur siège social en Saxe-Anhalt puissent prétendre au bénéfice d'une aide, le gouvernement fédéral a informé la Commission que le comité d'autorisation aurait également sélectionné deux entreprises, établies l'une en Basse-Saxe, l'autre en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui n'auraient que des succursales en Saxe-Anhalt.

En ce qui concerne la nécessité de limiter le montant de l'aide au minimum indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis, le gouvernement fédéral a renvoyé au règlement financier («Landeshaushaltsordnung») du Land de Saxe-Anhalt, qui prévoit que toute autorité est tenue d'obtenir, en matière de transactions financières des pouvoirs publics, les meilleurs résultats possibles au coût le plus faible possible.

IV

Les garanties que la Bürgschaftsbank a offertes dans le cadre de son programme spécial de garanties visant à assurer les liquidités des entreprises constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, car elles étaient couvertes à 90 % par une contre-garantie du Land de Saxe-Anhalt et ont été accordées avec le concours des pouvoirs publics. Les garanties cautionnées ne pouvaient pas être octroyées sans l'accord du gouvernement du Land.

Le risque assumé par la Bürgschaftsbank est limité à 9 % du montant du crédit garanti. Il était couvert par une commission de cautionnement annuelle égale à 1 % du montant de la garantie. La banque a ainsi perçu une prime de 10 % pour le risque qu'elle a assumé. Le bailleur de fonds (établissement de crédit) a appliqué au montant total du crédit le taux d'intérêt annuel usuel demandé pour les crédits garantis minoré de 1 %, afin de couvrir son risque à hauteur de 10 % du montant total du crédit. Les établissements de crédit concernés ont donc perçu, pour le risque financier qu'ils ont assumé, une rémunération élevée par rapport aux taux usuels du marché dont sont assortis les crédits d'exploitation, rémunération qui devrait suffire à couvrir le risque résiduel lié à l'octroi de crédits insuffisamment couverts à des entreprises ayant des difficultés de trésorerie. La contribution de l'État, sous forme de contre-garantie, n'a pas été rémunérée par une commission payée par le bénéficiaire, c'est-à-dire par chaque entreprise ayant eu recours à un crédit d'exploitation garanti. L'élément d'aide contenu dans la mesure — correspondant au montant couvert par la contre-garantie des pouvoirs publics — s'élève donc à 81 % du crédit accordé à chaque entreprise.

Le régime d'aides ne peut être considéré comme compatible avec le marché commun, conformément à l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE en liaison avec les lignes directrices, car les dispositions qui en régissent l'octroi:

- n'excluent pas expressément de l'aide les entreprises de secteurs qui font l'objet de règles communautaires spéciales en matière d'aides d'État (voir point 2.2 des lignes directrices) et ne contiennent pas d'indications qui permettraient à la Commission d'établir si elles sont compatibles avec les dispositions applicables aux aides d'État dans certains secteurs,
- n'excluent pas expressément les grandes entreprises de l'application du régime d'aides et ne prévoient pas, le cas échéant, de notification préalable,
- ne contiennent aucune règle relative au cumul avec d'autres aides ayant la même finalité,
- n'interdisent ni n'excluent un refinancement ou une prorogation des garanties,
- ne limitent pas l'aide au laps de temps requis pour élaborer le plan de restructuration nécessaire et réalisable,
- ne prévoient que la présentation d'un plan visant à la consolidation financière de l'entreprise au lieu d'un plan de restructuration (point 3.2 des lignes directrices),
- ne limitent pas expressément l'aide au minimum indispensable pour permettre la restructuration ou le sauvetage de l'entreprise en question.

Les dispositions du régime d'aides en cause ne sont donc pas de nature à remplir les critères essentiels fixés pour les aides au sauvetage et à la restructuration, conformément aux lignes directrices.

Le gouvernement fédéral allemand a exposé que les entreprises en faveur desquelles le programme d'aide avait été initialement conçu n'étaient pas des entreprises en difficulté, mais des entreprises fondamentalement viables aux prises avec certains problèmes de trésorerie. Le programme a été conçu, affirme le gouvernement fédéral, pour aider les entreprises confrontées aux problèmes typiques de l'Allemagne de l'Est: difficultés dans le recouvrement des créances auprès des clients et faible couverture en fonds propres, insuffisante pour résoudre les problèmes de trésorerie engendrés par cette situation.

Cette argumentation n'est pas soutenable. Les entreprises ne disposant pas d'un capital suffisant pour assumer des risques normaux, tels que les retards de paiement des clients, ou pour souscrire une assurance crédit en vue de couvrir ce risque devraient être considérées comme des entreprises en difficulté lorsqu'elles rencontrent des problèmes de trésorerie qui mettent leur existence en péril. Les régimes d'aides qui ont été conçus pour faire face à ce genre de difficultés doivent être examinés sous l'angle de leur compatibilité avec le marché commun à la lumière des lignes directrices communautaires pour les aides au sauvetage et à la restructuration.

Le fait que de tels problèmes se posent plus fréquemment en Allemagne de l'Est que dans d'autres régions plus développées de la Communauté n'est pas la conséquence de la partition de l'Allemagne avant 1990, mais de la faible capacité financière générale de cette région, que l'on peut également observer dans d'autres régions défavorisées de la Communauté. Le régime d'aides n'est donc pas non plus compatible avec le marché commun conformément à l'article 92, paragraphe 2, point c), du traité CE.

Un régime d'aide peut tout aussi bien être considéré comme compatible avec le Marché commun au regard de l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité CE. La finalité principale du régime d'aides est de soutenir des entreprises ayant leur siège en Saxe-Anhalt et connaissant des difficultés financières. La limitation de l'application d'un régime de cette nature à une seule région assistée n'enlève rien au fait que les principes fixés dans les lignes directrices doivent être respectés. Le point 3.2.3 des lignes

directrices énonce expressément que «Les critères énumérés au point 3.2.2 sont donc également applicables aux régions assistées, même si l'on tient compte des besoins du développement régional.»

En outre, les entreprises établies dans un autre Land que celui de Saxe-Anhalt sont formellement exclues du bénéfice de l'aide, ce qui, conformément aux articles 52 et suivants du traité CE, constitue une discrimination abusive. Le fait que, dans le cadre de ce régime, deux entreprises ouest-allemandes aient également été aidées en violation de cette disposition n'est pas pertinent, car c'est, en l'espèce, le régime d'aides en tant que tel et son application conformément à ses propres conditions qu'il convient d'apprécier et non des cas isolés. Ces considérations valent aussi en ce qui concerne la limitation du régime aux petites et moyennes entreprises et aux sociétés de secteurs soumis à des règles spéciales en matière d'aides.

Étant donné que le régime d'aides en question ne vise non plus aucun des autres objectifs énumérés à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité CE, la Commission doit en conclure qu'il ne saurait être considéré comme compatible avec le marché commun.

Les aides ont été accordées illégalement, parce que le régime d'aides a été mis en œuvre en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE. L'explication fournie par le gouvernement fédéral allemand selon laquelle il aurait considéré que l'octroi des aides relevait de la règle *de minimis* ne saurait être retenue, car le montant de l'aide prévu — au maximum 2 millions de marks allemands par entreprise bénéficiaire pendant trois ans — est supérieur au seuil *de minimis*.

Toute aide octroyée illégalement doit être réclamée au bénéficiaire pour rétablir la situation économique qui prévaudrait sans l'aide en question. Le remboursement a lieu conformément aux dispositions et aux procédures de la législation allemande, y compris les intérêts calculés selon le taux de référence utilisé pour apprécier les régimes d'aides régionales et commençant à courir à compter de la date d'octroi de l'aide.

L'Allemagne est donc tenue d'exiger le remboursement des aides accordées dans le cadre du programme spécial de garanties visant à assurer les liquidités des entreprises. Elle communique à la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, les mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

L'Allemagne doit communiquer en outre à la Commission les cas d'octroi d'aide auxquels la règle *de minimis* est appliquée.

L'Allemagne est invitée à notifier à la Commission les cas de nouvel octroi envisagé d'aides compatibles avec le traité. La Commission statuera sur ces cas dans le cadre des procédures habituelles,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le régime d'aides intitulé «Sonderbürgschaftsprogramm "Liquiditätssicherung"» (programme spécial de garanties visant à assurer les liquidités des entreprises) est illégal, parce qu'il a été introduit en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3. Il est incompatible avec le marché commun.

Article 2

L'Allemagne exige le remboursement de l'intégralité des aides accordées dans le cadre du régime d'aides. Le remboursement a lieu conformément aux procédures et aux dispositions de la législation allemande, y compris les intérêts calculés selon le taux de référence utilisé pour apprécier les régimes d'aides régionales et commençant à courir à compter de la date d'octroi de l'aide.

Article 3

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

Article 4

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

Fait à Bruxelles, le 18 novembre 1997.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission