

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 13 juillet 2011

relative à l'aide d'État C 6/08 (ex NN 69/07) accordée par la Finlande à Ålands Industrihus Ab

[notifiée sous le numéro C(2011) 4905]

(Les textes en langues finnoise et suédoise sont les seuls faisant foi.)

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

(2012/252/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 5 septembre 2006, la Commission a été saisie d'une plainte relative aux mesures accordées par le gouvernement provincial d'Åland, ci-après le «gouvernement provincial», à l'entreprise immobilière Ålands Industrihus Ab, ci-après «ÅI». Par lettres datées du 25 octobre 2006 et du 14 février 2007, la Commission a demandé des informations à la Finlande, laquelle a répondu par lettres datées du 11 janvier 2007 et du 3 avril 2007. Les autorités finlandaises ont fourni des renseignements complémentaires le 31 mai 2007 et le 12 juillet 2007. Le plaignant a fourni des renseignements complémentaires en novembre 2006 et en mai 2007.
- (2) Par lettre datée du 30 janvier 2008, ci-après dénommée «décision d'ouverture», la Commission a fait part à la Finlande de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽²⁾ concernant l'aide en question.

- (3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations au sujet de l'aide en cause.
- (4) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part des parties intéressées.
- (5) Après la décision d'ouverture de la procédure, la Finlande a transmis des informations qui ont été enregistrées par la Commission le 6 mai 2008, le 21 janvier 2010, le 26 février 2010, le 21 mai 2010, le 18 juin 2010, le 18 avril 2011, le 27 juin 2011 et le 28 juin 2011. Les services de la Commission, les autorités finlandaises et les représentants de la société ÅI se sont rencontrés le 4 juin 2010.

2. DESCRIPTION DE L'AIDE

2.1. BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE

- (6) L'entreprise ÅI est inscrite au registre professionnel de Mariehamn, sur les îles Åland, archipel situé en mer Baltique, entre la Finlande et la Suède continentales, et dont la population s'élève à environ 28 000 habitants. Åland est une province finlandaise mais elle dispose d'une large autonomie. Les actionnaires principaux d'ÅI sont le gouvernement d'Åland (84,43 %) et la municipalité de Mariehamn (15,01 %). Les parts restantes sont détenues par d'autres autorités locales d'Åland ⁽⁴⁾.
- (7) Le domaine d'activité d'ÅI est la construction et la mise en location de bâtiments à usage industriel et commercial. Selon les autorités finlandaises, l'objectif de l'entreprise est de fournir des bâtiments aux entreprises présentes dans l'archipel d'Åland afin de promouvoir une économie compétitive et diversifiée.

⁽¹⁾ JO C 76 du 27.3.2008, p. 15.

⁽²⁾ À compter du 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces deux séries de dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE. Un certain nombre de changements de terminologie ont également été apportés par le TFUE, tels que le changement de «Communauté» en «Union» et de «marché commun» en «marché intérieur». La terminologie employée dans la présente décision est celle du TFUE.

⁽³⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽⁴⁾ À l'exception d'une faible part, détenue par l'association d'entrepreneurs Ålands företagareförening rf (3 actions sur un total de 30 392).

(8) Jusqu'en 1999, l'activité d'ÅI était d'une portée modeste⁽⁵⁾. Son bilan comptable croissait lentement, voire pas du tout⁽⁶⁾. Face à cette situation, la direction d'ÅI a décidé de se mettre à la recherche de nouvelles opportunités commerciales afin d'étendre l'activité de l'entreprise. Dans le même temps, la communauté d'entreprises locale (constituée presque exclusivement de petites entreprises) a exprimé le souhait que soit mis en place un «parc technologique», en d'autres termes un ensemble d'immeubles de bureaux où les entreprises locales pourraient exercer leurs activités dans les mêmes bâtiments, ce qui faciliterait leur coopération, encouragerait l'émergence de nouvelles idées et améliorerait l'entreprenariat en général. Le quartier de bureaux iTiden (kvarteret iTiden) allait ainsi petit à petit se former. La naissance de ce projet est décrite plus en détail au chapitre 2.2.

2.2. LE PROJET ITIDEN⁽⁷⁾

(9) Les entrepreneurs de l'archipel et le gouvernement provincial ont commencé dès 1999 à discuter de la construction éventuelle d'un parc technologique. Ensemble, ils sont allés plusieurs fois en Suède pour visiter des environnements de ce type.

(10) En 2000, le projet a été confié à un groupe de travail qui a présenté une proposition au gouvernement provincial et à la ville de Mariehamn au cours du printemps 2000. Le projet et les plans du gouvernement provincial pour son financement et sa construction sont mentionnés dans le budget du gouvernement provincial pour l'année 2000⁽⁸⁾ et ils sont confirmés dans le budget de l'année 2001, dans lequel le gouvernement provincial a également demandé des fonds pour pouvoir procéder éventuellement à des augmentations de capital dans des projets d'infrastructure, ce qui concernait entre autres ÅI (une demande semblable avait été formulée dans le budget 2000)⁽⁹⁾.

(11) Grâce à l'augmentation de son capital, ÅI a acheté le 12 juillet 2001 un terrain situé dans le quartier de Västra Klinten, où iTiden devait être construit. À l'occasion de cette acquisition, ÅI a également procédé aux modifications d'aménagement nécessaires au projet iTiden.

(12) Dans le budget 2002, le gouvernement provincial a annoncé qu'ÅI pourrait commencer la construction du projet iTiden en 2002 et que cela demanderait

vraisemblablement une augmentation de capital (pour laquelle le gouvernement provincial a demandé les crédits budgétaires nécessaires)⁽¹⁰⁾.

(13) Au début de l'année 2002, un groupe de travail a été chargé de la construction de kvarteret iTiden et le mandat a été confié à un architecte. Dans le même temps, une enquête a été menée pour évaluer l'intérêt porté par les locataires potentiels aux locaux d'iTiden. Les travaux de préparation du terrain ont été effectués au printemps 2003, et la première phase de construction a commencé pendant l'été 2003 (le plan prévoyait que le projet soit construit en deux phases successives). Une fois la première phase du projet iTiden terminée, les premiers locataires se sont installés dans les locaux le 1^{er} décembre 2004.

(14) La deuxième phase de construction a commencé à l'automne 2006 et s'est terminée en 2007.

2.3. MESURES D'AIDE D'ÉTAT

(15) Dans son enquête formelle, la Commission a examiné un certain nombre d'apports de capitaux (augmentations de capital) et de garanties de prêt bancaire, ci-après dénommées «garanties de prêt», accordés à ÅI par le gouvernement provincial entre 1997 et 2007. Ces mesures sont répertoriées dans le tableau ci-dessous (les apports de capitaux sont numérotés de C-I à C-XI et les garanties de prêt de G-I à G-III).

Mesure	Date de la mesure	Augmentation de capital (en EUR)	Garantie de prêt (en EUR)
C-I (*)	18.6.1997	84 094,39	
C-II (*)	22.6.2000	340 582,27	
C-III (*)	10.10.2000	114 368,37	
C-IV	20.7.2001	353 199,00	
C-V	15.8.2002	599 933,73	
C-VI	13.3.2003	799 911,64	
G-I	9.10.2003		2 600 000,00
C-VII	6.5.2004	515 165,97	
C-VIII	30.9.2004	669 896,95	
G-II	2.11.2004		1 160 000,00
C-IX	16.6.2005	199 977,91	
C-X	16.6.2005	234 961,43	
G-III	13.12.2005		2 600 000,00
C-XI	15.2.2007	1 379 998,95	
	TOTAL	5 292 090,61	6 360 000,00

(*) Ces mesures ont été accordées avant l'entrée en vigueur de l'euro, aussi les sommes ont-elles été versées en marks finlandais (FIM). C-I s'élevait à 500 003 FIM, C-II à 2 025 010 FIM et C-III à 680 003 FIM. Au moment de la conversion, le taux de change a été fixé à 5,94573 FIM pour 1 EUR.

⁽⁵⁾ En 1999, le bilan comptable s'élevait à 733 341 EUR, le chiffre d'affaires à 101 486 EUR et le résultat global à 27 719 EUR.

⁽⁶⁾ Le bilan comptable a baissé de 834 645 EUR en 1997 à 733 341 EUR en 1999.

⁽⁷⁾ Les informations présentées dans cette section sont pour la plupart tirées du site web du parc technologique kvarteret iTiden (www.itiden.ax) et ont été complétées à l'aide des données (conformes aux informations publiques) fournies par les autorités finlandaises.

⁽⁸⁾ «Le gouvernement provincial cherche à augmenter l'offre en matière d'espaces de bureaux et de locaux industriels adaptés aux services et au secteur informatique en se servant des agences immobilières publiques. Ces dernières pourraient avoir besoin de plus de capital.» Budget för landskapet Åland 2000, p. 304.

⁽⁹⁾ «Le gouvernement provincial s'efforce [...] de favoriser une croissance plus efficace des nouvelles entreprises et des projets d'affaires. Le gouvernement provincial poursuit ses efforts pour mettre en place un «village des technologies de l'information» [...]» Budget för landskapet Åland 2001, p. 319 et 321.

⁽¹⁰⁾ Budget för landskapet Åland 2002, p. 291.

(16) La garantie de prêt de 2 587 500 EUR qui figurait à la date du 26 octobre 2006 dans le tableau du considérant 7 de la décision d'ouverture a été retirée car cette mesure n'a jamais été mise à exécution (sur une décision d'un tribunal finlandais). De plus, l'augmentation de capital C-XI, qui était datée du 12 juin 2006 dans la décision d'ouverture, est maintenant datée du 15 février 2007, car il s'est avéré lors de l'enquête que la mesure en question n'avait finalement été mise à exécution qu'à cette date. La Cour administrative suprême de Finlande a récemment (le 6 avril 2011) annulé la décision du gouvernement provincial d'accorder cette augmentation de capital (voir le considérant 114). Puisque le capital a été versé à ÅI en 2007 et qu'il n'a pas été remboursé, la Commission considère que malgré cette décision émanant d'une cour de justice nationale, la mesure en question relève toujours de l'enquête menée par la Commission.

(17) Selon la Finlande, toutes les augmentations de capital étaient destinées à financer le projet iTiden, à l'exception des suivantes:

C-I) l'apport de capitaux du 18 juin 1997 (84 094,39 EUR)

C-II) l'apport de capitaux du 22 juin 2000 (340 582,27 EUR)

C-III) l'apport de capitaux du 10 octobre 2000 (114 368,37 EUR)

C-VIII) l'apport de capitaux du 30 septembre 2004 (669 896,95 EUR)

C-IX) l'apport de capitaux du 16 juin 2005 (199 977,91 EUR).

(18) Selon la Finlande, toutes les garanties de prêt étaient destinées à financer le projet iTiden. Les considérants 66 à 86 donnent des informations plus détaillées sur ces garanties de prêt.

3. RAISONS JUSTIFIANT LE RECOURS À LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 108, PARAGRAPHE 2, DU TFUE

(19) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des augmentations de capital et des garanties de prêt avec le marché intérieur, pour les raisons exposées ci-dessous.

(20) La Commission a constaté que, si l'on s'en tient à la définition des aides d'État fournie par l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ces mesures impliquaient bien l'utilisation de ressources d'État (accordées par l'intermédiaire des autorités provinciales), et qu'elles étaient sélectives, puisqu'elles étaient destinées à ÅI. Pour ce qui est de déterminer si les mesures accordées constituaient pour ÅI un avantage qu'elle n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché parce qu'un investisseur privé cherchant un placement rentable à long terme ne

lui aurait pas accordé une aide semblable, la Commission doutait qu'un investisseur privé eût apporté autant de capitaux que le gouvernement provincial, au vu de la longue période de déficit qu'avait connue ÅI et de ses bénéfices on ne peut plus modestes. En ce qui concerne les garanties de prêt, la Commission se demandait si ÅI aurait pu obtenir sur le marché une aide financière équivalente, et donc si ces garanties avaient procuré un avantage à l'entreprise. La Commission a également estimé que tous ces avantages seraient susceptibles de fausser la concurrence et les échanges intracommunautaires.

(21) La Commission doutait également que les mesures en cause puissent être jugées compatibles avec le marché intérieur si on les considérait comme des aides d'État.

(22) De plus, la Commission a contesté l'argument de la Finlande selon lequel ces mesures, si tant est qu'on les considère comme des aides d'État, avaient été accordées dans le cadre de régimes d'aides qui étaient déjà en vigueur avant que la Finlande ne rejoigne l'Union européenne, et étaient donc légales.

4. OBSERVATIONS DE LA FINLANDE

4.1. LES MESURES NE SONT PAS DES AIDES D'ÉTAT

(23) Selon la Finlande, le gouvernement provincial aurait agi en accord avec les principes de l'investisseur en économie de marché. En d'autres termes, le gouvernement provincial a accordé ces mesures parce qu'il s'attendait à un retour sur investissement. La Finlande a fait valoir que les décisions d'investissement avaient été motivées par le programme de nouveaux investissements de l'entreprise, en particulier par le projet iTiden. Ces mesures n'avaient donc pas pour objectif de couvrir des déficits antérieurs ni de soutenir une activité commerciale déficitaire. Le gouvernement provincial a tiré un profit concret de son investissement dans de nouvelles actions de ÅI, en ce sens que la valeur de l'entreprise s'est accrue proportionnellement au volume des actions souscrites. ÅI n'a donc bénéficié d'aucun avantage qu'il n'aurait pu obtenir d'un investisseur privé.

(24) En dehors de la question de l'avantage qu'auraient éventuellement représenté ces mesures, la Finlande a également considéré que ces dernières ne sauraient être qualifiées d'aide d'État parce qu'il n'y a pas de preuves concrètes qu'elles aient sensiblement affecté la concurrence sur le marché immobilier des îles Åland.

4.2. S'IL S'AGIT D'AIDES D'ÉTAT, ELLES SONT CONFORMES AUX DISPOSITIONS DES RÉGIMES D'AIDES EN VIGUEUR ACTUELLEMENT

(25) Si l'on estime néanmoins que ces mesures sont des aides d'État, la Finlande est alors d'avis qu'elles doivent être considérées comme conformes à la réglementation. La Finlande estime que les apports de capitaux de même que les garanties de prêt relèvent de régimes d'aides instaurés avant l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne et qui sont toujours en vigueur.

4.3. *S'IL S'AGIT DE NOUVELLES AIDES D'ÉTAT, ELLES SONT NÉANMOINS COMPATIBLES AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR*

- (26) Si l'on considère ces mesures comme des aides d'État illégales, elles restent néanmoins compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, puisqu'elles avaient pour objectif le développement de la région et la création de nouveaux emplois, en particulier par une diversification de l'économie locale qui est beaucoup trop dépendante du trafic maritime.

4.4. *RECOUVREMENT ÉVENTUEL*

- (27) Au cas où la Commission estimerait que les aides sont illégales et incompatibles avec le marché intérieur et qu'il faut procéder à un recouvrement, la Finlande présente les arguments suivants.
- (28) L'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽¹⁾ dispose que la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire. C'est ce qui se produirait en l'espèce car la Finlande était fondée à penser que les régimes d'aide en vigueur avant son adhésion à l'Union étaient et restent valables et que, dès lors, toute aide accordée sur la base de ces dispositions était légale.
- (29) Si la Commission considère néanmoins que les aides doivent faire l'objet d'un recouvrement, la Finlande estime que dans le cas des augmentations de capital, l'élément d'aide n'est pas nécessairement la valeur nominale totale des opérations incluant l'aide d'État. En ce qui concerne les garanties de prêt, le montant de l'aide à rembourser ne peut pas être supérieur à l'avantage lié aux intérêts que l'entreprise a obtenu grâce à la garantie (par rapport aux prêts sans garantie). De la même façon, pour ce qui est des apports de capitaux, le montant de l'aide ne peut pas être supérieur aux coûts qu'aurait occasionnés pour ÅI une levée de capitaux sur le marché.

5. *APPRÉCIATION*

5.1. *QUALIFICATION DES MESURES COMME AIDES D'ÉTAT*

- (30) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE dispose que «sont incompatibles avec le marché intérieur, 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».
- (31) Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État, il faut que les conditions suivantes soient remplies: a) la mesure est financée par un État membre ou au moyen de ressources d'État; b) elle procure un avantage sélectif en favorisant certaines entreprises ou certaines productions; et c) elle fausse, ou menace de fausser, la concurrence et pourrait affecter le commerce entre les États membres. Ces condi-

tions sont cumulatives, c'est-à-dire qu'elles doivent toutes être remplies pour qu'une mesure soit considérée comme aide d'État.

5.1.1. *RESSOURCES D'ÉTAT ET SÉLECTIVITÉ*

- (32) D'après les raisons invoquées dans la décision d'ouverture (que la Finlande n'a pas contestées), les critères concernant l'utilisation de ressources d'État et la sélectivité sont remplis. Les mesures ont été accordées dans le cadre de décisions individuelles du gouvernement provincial, qui a fait le choix d'utiliser des ressources qui lui avaient été accordées dans son budget annuel par le parlement d'Åland. Ces mesures sont donc clairement financées par l'État et elles s'adressent exclusivement à ÅI.

5.1.2. *AVANTAGE*

- (33) La Finlande a avancé l'argument que les mesures ne constituaient pas une aide d'État car elles n'avaient procuré aucun avantage à ÅI que cette entreprise n'aurait pu obtenir sur le marché, que ce soit de la part d'un actionnaire privé ou d'un créateur privé du marché.
- (34) Un des principes bien établis de la législation relative aux aides d'État (ce que l'on appelle d'habitude le principe de l'investisseur en économie de marché) ⁽¹²⁾ est qu'un investissement de la part des autorités dans le capital d'une entreprise constitue une aide d'État, sauf s'il est établi que, dans la même situation, et notamment en prenant en compte les perspectives de rentabilité, un investisseur privé aurait apporté le même capital. De la même façon, selon le point 3.1 de la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État accordées sous forme de garanties ⁽¹³⁾, ci-après dénommée «communication sur les garanties», une garantie accordée par les autorités constitue une aide d'État, sauf si le financement est mis à disposition à des conditions qui seraient également acceptables pour un opérateur privé dans les conditions normales d'une économie de marché.
- (35) Dans la décision d'ouverture, la Commission se demandait si les apports de capitaux et les garanties de prêt respectaient le principe de l'investisseur en économie de marché. Ses doutes étaient fondés sur deux observations en particulier, relatives à ÅI:
- a) La première concerne la longue période de déficit qu'a connue ÅI et la faiblesse des bénéfices obtenus les années où les mesures ont été accordées. Effectivement, chaque année de 2001 à 2005, ÅI a été déficitaire. De 1998 à 2000, les bénéfices réalisés ont été faibles, et ils ont diminué d'année en année

⁽¹⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽¹²⁾ Voir entre autres les arrêts suivants dans l'affaire 234/84, Belgique contre Commission, Rec 1986, p. 2263, point 14, l'affaire C-305/89, Rec. 1991, p. I-1603, points 18 et 19, les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Hytasa, Rec. 1994, p. I-4103, points 20 et 21; l'affaire C 303/88, Eni-Lanerossi, Rec.1991, p. I-1433, point 20; l'affaire T-11/95, BP Chemicals, Rec. 1995, p. II-599, point 161.

⁽¹³⁾ JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

(38 000 EUR, 28 000 EUR et 9 000 EUR pour les années en question). De même, lorsque finalement, en 2006, ÅI a de nouveau réalisé un bénéfice, il n'était que de 557,43 EUR. D'après l'estimation faite en 2006, le bénéfice attendu pour 2007 (autrement dit, le bénéfice attendu lorsque la décision d'accorder la dernière mesure a été prise) n'était que de 5 868,46 EUR ⁽¹⁴⁾.

b) De plus, il est apparu à la Commission que la marge brute d'autofinancement d'ÅI était trop faible pour faire face à ses dépenses, et qu'il en était ainsi depuis l'année 2000. En conséquence, la Commission a supposé que les mesures étaient uniquement destinées à compenser la marge brute d'autofinancement négative de l'entreprise ⁽¹⁵⁾.

(36) La Finlande a rejeté ce point de vue. Ses remarques concernant les apports de capitaux et les garanties de prêt sont exposées séparément ci-dessous.

5.1.2.1. Apports de capitaux

(37) La Finlande rejette tout d'abord le point de vue selon lequel ÅI avait un problème de liquidité. Bien que l'activité de l'entreprise ait été d'une portée limitée avant le projet iTiden, son résultat d'exploitation et sa liquidité étaient en réalité satisfaisants et le sont restés pendant toute la période couverte par l'enquête. Les mesures n'étaient donc pas nécessaires pour couvrir le coût des opérations. Elles étaient plutôt destinées à financer l'expansion de l'entreprise, et devraient donc être considérées comme des investissements. Si l'on tient compte des conditions dans lesquelles ces investissements ont été effectués, on constate qu'ils respectaient le principe de l'investisseur en économie de marché et que, partant, ils ne constituent pas des aides d'État.

(38) Selon la Finlande, la plupart des augmentations de capital ont servi à financer le projet iTiden, et le reste était destiné à d'autres projets de l'entreprise ÅI (voir le considérant 17).

(39) L'évaluation de la Commission est présentée ci-après.

(40) En premier lieu, la Commission souligne que le capital qu'apporte un actionnaire à une entreprise n'est pas dès le départ destiné à un usage donné, mais qu'il devient une part indissociable du capital propre de l'entreprise. En conséquence, il est normal que lorsqu'un investisseur propose d'investir dans le capital-actions d'une entreprise, l'adéquation de cet investissement avec le principe de l'investisseur en économie de marché soit évaluée en prenant en considération les performances générales de l'entreprise dans leur ensemble. Cela n'exclut pas une évaluation du rendement attendu d'un investissement donné, quand un indicateur est disponible et à condition, bien sûr, que l'investisseur potentiel dispose de ces informations lors de sa prise de décision.

(41) À partir des preuves présentées lors de l'examen du compte de résultat global d'ÅI, la Commission convient du fait que le résultat opérationnel de l'entreprise couvrait ses pertes de façon constante et qu'il assurait sa liquidité. Les preuves disponibles ne permettent pas de conclure que les augmentations de capital (ou les prêts obtenus grâce à des garanties) ont servi à couvrir les pertes liées aux activités d'ÅI.

(42) Le gouvernement provincial a toutefois accordé une quantité significative de fonds supplémentaires à l'entreprise ÅI, ce qui n'a, à première vue, entraîné aucun gain, ou alors très peu, entre 1997 et 2006. Il s'agit donc essentiellement, comme la Finlande le souligne elle-même, de déterminer si le gouvernement provincial pouvait espérer un retour sur investissement qui aurait été considéré comme suffisant par un investisseur privé. C'est en examinant ce que savait le gouvernement provincial au moment où les augmentations de capital ont été faites que l'on pourra répondre à cette question.

(43) La Finlande a affirmé que la majeure partie des augmentations de capital étaient destinées à financer les phases 1 et 2 du projet iTiden, alors que les autres devaient servir à divers autres investissements. Par souci de clarté, on traitera d'abord ci-après les augmentations de capital ayant permis de financer le projet iTiden.

Augmentations de capital destinées au projet iTiden

(44) Selon la Finlande, toutes les augmentations de capital, à l'exception des numéros C-I, C-II, C-III, C-VIII et C-IX, étaient destinées exclusivement au financement de l'unique projet d'ÅI, iTiden. La première augmentation de capital destinée au financement du projet iTiden a donc été effectuée en 2001 (C-IV).

(45) La Finlande a fourni les informations suivantes sur les circonstances dans lesquelles le gouvernement provincial a procédé à ces augmentations de capital, et surtout sur les gains qui étaient escomptés au moment où la décision a été prise.

(46) Le gouvernement provincial a décidé de s'engager dans les augmentations de capital liées au projet iTiden sur la base d'informations qui lui ont été présentées lors de réunions informelles avec des représentants d'ÅI. La Finlande affirme qu'il n'existe pas de procès-verbal de ces réunions. Elle a toutefois fourni à la Commission du matériel tiré des présentations faites lors de ces réunions informelles ou bien lors de réunions du conseil d'administration d'ÅI. Ce matériel comprend de courtes présentations sur le contexte et les principes fondamentaux du projet iTiden, ainsi que sur les calculs de rentabilité des phases 1 et 2. Ces informations permettent à la Commission de savoir quel rendement le gouvernement provincial escomptait lorsqu'il a procédé aux augmentations de capital liées au projet iTiden.

⁽¹⁴⁾ Voir le considérant 25 de la décision d'ouverture.

⁽¹⁵⁾ Voir le considérant 26 de la décision d'ouverture.

- (47) Le 31 janvier 2002, ÅI a organisé une réunion informelle avec le gouvernement provincial afin de s'assurer de son accord pour commencer la construction du projet iTiden au cours de l'année 2002 (comme à la suite de l'acquisition du terrain en 2001). Lors de cette réunion, ÅI a présenté un calcul de rentabilité selon lequel le projet rapporterait 3 % par an au capital de l'entreprise.
- (48) Le 4 mars 2003 s'est tenue une autre réunion informelle entre ÅI et le gouvernement provincial pour préparer l'assemblée générale de l'entreprise du 5 mars 2003, qui avait pour objet le lancement de la construction de la première phase du projet iTiden, qui n'avait finalement pas été effectué en 2002. Lors de cette dernière réunion, un calcul de rentabilité, avec des données mises à jour, a été présenté. Selon cette nouvelle estimation, la phase 1 du projet ne produirait plus qu'un excédent de 700 EUR et il n'y aurait aucun retour sur les capitaux propres d'ÅI.
- (49) Le conseil d'administration d'ÅI s'est réuni le 2 janvier 2006 pour discuter du lancement des travaux de construction de la deuxième phase du projet iTiden et d'une demande d'augmentation de capital destinée à financer cette construction. D'après le calcul de rentabilité présenté dans cette réunion, les coûts liés au projet devaient être couverts par un rendement de 3 % du capital. Ce calcul a dû toutefois être revu, étant donné qu'il fallait encore adapter les locaux aux besoins des locataires, ce qui entraînait des coûts supplémentaires. En conséquence, le 10 janvier 2006, ce calcul révisé a servi de base pour préparer l'augmentation de capital, qui a été décidée le 12 juin 2006 lors d'une assemblée générale (pour des raisons techniques, l'augmentation de capital n'a toutefois été exécutée que le 15 février 2007 - il s'agit de l'augmentation de capital numéro C-XI). Selon ce calcul de rentabilité, le rendement annuel sur le capital pour la deuxième phase du projet iTiden était évalué à 1 %.
- (50) La Finlande a présenté ces preuves qui, selon elle, montrent clairement sur quelles perspectives simultanées de rentabilité le gouvernement provincial a fondé sa décision de procéder aux augmentations de capital destinées au projet iTiden, c'est-à-dire aux numéros C-IV, C-V, C-VI, C-VII et C-X en ce qui concerne la première phase, et au numéro C-XI en ce qui concerne la deuxième. Ces calculs de rentabilité se basent sur les gains attendus pour le projet iTiden (loyers). La Finlande est d'avis que, pour ce qui est des gains réalisés par le gouvernement provincial à la suite de son investissement, il faut également tenir compte du rendement éventuel du capital qui découle de l'accroissement de la valeur des biens immobiliers au fil du temps. La Finlande n'a toutefois pas fourni de données probantes à ce sujet. Au contraire, cet aspect n'a pas été pris en considération dans les calculs de rentabilité, ce qui donne à penser qu'il n'a pas non plus été pris en considération quand l'investissement a été décidé. Au vu des éléments qui précèdent, la Commission estime qu'un investisseur privé n'aurait pas procédé à de tels investissements, compte tenu du rendement escompté.
- (51) Quand un investisseur place de l'argent dans un projet qui comporte un certain niveau de risque (comme la construction d'immeubles commerciaux), il exige en retour un rendement adéquat eu égard au risque encouru. L'investisseur s'attend donc à une «prime de risque» plus élevée que les «rendements sans risque» prédéterminés qu'il pourrait obtenir d'actifs sans risque. Les émissions obligataires d'État à court terme notées AAA constituent le critère généralement utilisé pour les actifs sans risque. Pour cette évaluation, c'est le rendement des émissions obligataires sur deux ans de l'État finlandais qui est utilisé car la Finlande n'a pas émis d'obligations à plus court terme. Leur rendement sans risque était compris entre 2,7 % et 4,2 % en 2002, entre 2,2 % et 2,7 % en 2003 et entre 2,8 % et 3,8 % en 2006.
- (52) La Commission remarque que si l'on examine les attentes du gouvernement provincial en termes de retour sur investissement au moment où il a décidé de procéder aux augmentations de capital destinées au projet iTiden, on peut dire qu'il aurait pu obtenir les mêmes gains, voire des gains légèrement supérieurs, sans nullement s'exposer aux risques liés à ces investissements immobiliers. En fait, même si l'on se base sur l'interprétation la plus optimiste, la soi-disant prime de risque (le gain venant s'ajouter au rendement sans risque) n'aurait pas dépassé 0,3 % pour les augmentations de capital C-IV et C-V (respectivement de 2001 et 2002). Pour les augmentations de capital suivantes, réalisées à la suite de la décision, prise en 2003, de commencer la construction de la première phase du projet iTiden (c'est-à-dire sur la base des perspectives de rendement présentées lors de la réunion informelle du 4 mars 2003, voir le considérant 48), autrement dit pour les augmentations de capital C-VI, C-VII et C-X, le rendement attendu était nul. Cela signifie qu'un rendement considérablement plus élevé aurait pu être obtenu sans prendre le moindre risque. De même, le rendement attendu pour l'augmentation de capital C-XI, qui concernait la deuxième phase de construction, était de 1 %, ce qui est nettement inférieur au rendement sans risque disponible à cette époque.
- (53) Il est évident qu'aucun investisseur privé ne se serait satisfait de la prime de risque négative ou insignifiante que le gouvernement provincial était prêt à accepter dans le cadre des augmentations de capital présentées aux considérants 47 à 49. Cela peut au besoin être confirmé à partir de données empiriques sur les rendements attendus pour le marché immobilier dans les îles Åland.
- (54) Selon le rapport ⁽¹⁶⁾ daté du 10 juillet 2007, commandé par les autorités finlandaises à l'agence KPMG, et remis à la Commission le 17 juillet 2007, le rendement que les investisseurs privés exigeaient sur les investissements immobiliers dans les îles Åland était de 7 % (8 % pour les bâtiments industriels). Bien que ce rapport ait été rédigé après que le gouvernement provincial eût choisi de procéder aux investissements qui font l'objet de la présente décision, il reste significatif du point de vue de cette affaire en ce sens qu'il se fonde sur l'examen d'investissements antérieurs et que rien ne porte à croire que le rendement aurait été sensiblement moindre les années

(16) KPMG «Projekt Tower», 10.7.2007.

précédentes. Il montre en tout cas de façon convaincante que le rendement escompté par ÅI n'aurait pas été suffisant pour un investisseur privé.

- (55) Selon la Finlande, les investissements réalisés respecteraient le principe de l'investisseur en économie de marché malgré leur rendement faible ou inexistant, et ce pour les raisons suivantes. Tout d'abord, avant le début de la construction, ÅI avait pris contact avec des clients potentiels et l'entreprise était certaine d'atteindre un taux d'occupation de ses locaux d'au moins 80 %. Ensuite, si l'on tient compte des réels succès économiques (principalement liés au projet iTiden) obtenus par ÅI après 2004 et des gains potentiels de capital ainsi accumulés, les investissements se sont avérés rentables.
- (56) Il n'est pas nécessaire d'étudier les bons résultats économiques obtenus par ÅI les années suivantes. On rappellera qu'il ne s'agit pas ici de vérifier si les résultats actuels de l'entreprise sont satisfaisants, mais de déterminer si un investisseur privé opérant dans les conditions du marché aurait fourni à l'entreprise le même capital au vu des informations disponibles et de ce à quoi il pouvait s'attendre à l'époque où le gouvernement provincial a décidé de mettre des ressources publiques à la disposition d'ÅI (cela comprend également le taux d'occupation escompté de 80 %). Pour les raisons exposées précédemment, la Commission estime qu'aucun investisseur privé n'aurait agi ainsi.
- (57) En conséquence, la Commission estime que les augmentations de capital C-IV, C-V, C-VI, C-VII, C-X et C-XI ont procuré à l'entreprise ÅI un avantage qu'elle n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché ⁽¹⁷⁾.

Autres augmentations de capital

- (58) Dans la partie suivante, la Commission examinera les autres augmentations de capital couvertes par la décision d'ouverture et qui selon la Finlande n'étaient pas motivées par le projet iTiden.

C-I) Augmentation de capital du 18 juin 1997

- (59) Selon la communication de la Commission relative aux aides de minimis qui s'appliquait au moment où cet apport de capital a été effectué ⁽¹⁸⁾, les aides de moins de 100 000 écus accordées à une entreprise sur une période de trois ans ne constituaient pas des aides d'État. Le montant de cette augmentation de capital s'élevait à 84 094,39 EUR, ce qui est clairement au-dessous

du plafond de 100 000 écus pour les aides de minimis. Aucune autre mesure n'a été accordée à ÅI pendant trois ans ⁽¹⁹⁾. En conséquence, l'apport de capitaux de 1997 ne saurait en aucun cas constituer une aide d'État, quelles que soient les conditions dans lesquelles il a été réalisé.

C-II et C-III) Augmentations de capital du 22 juin 2000 et du 10 octobre 2000

- (60) La Finlande a indiqué que ces mesures étaient destinées à la construction de bâtiments industriels à Norrböle et à la rénovation de bâtiments à Mariehamn (C-II), ainsi qu'à l'acquisition de bâtiments industriels dans la partie orientale de l'archipel d'Åland (C-III). Il n'y a donc pas de lien évident entre ces mesures et le projet iTiden qui, à l'époque, n'avait pas encore de forme définie (c'est seulement en 2001, avec l'achat du terrain, que le projet a commencé à se concrétiser).
- (61) Bien que le bénéfice global d'ÅI ait été modeste, voire négatif, entre 1998 et 2007, on observe que l'entreprise a dégagé un léger bénéfice en 2000, ainsi que les deux années précédentes, et que les pertes ont commencé en 2001. L'enquête a montré que l'entreprise parvenait à couvrir ses coûts et que sa position de liquidité était correcte. Les investissements motivant ces deux augmentations de capital semblent être en adéquation avec le modèle commercial «traditionnel» et la taille qui caractérisaient ÅI avant l'élargissement de l'entreprise lié au projet iTiden. Il n'y a donc pas de raison impérieuse de penser qu'un investisseur privé n'aurait pas réalisé les mêmes augmentations de capital et, dès lors, de preuve claire qu'ÅI aurait bénéficié d'un avantage.

- (62) Jusqu'en 2000, le résultat d'exploitation de l'entreprise ÅI était modeste mais positif (entre 1997 et 2000, il se situait entre 9 000 EUR et 38 000 EUR). Son activité commerciale était conforme à son plan d'entreprise d'alors. En effet, ÅI possédait et louait des entrepôts et des bureaux dans différentes parties de l'archipel d'Åland. Le volume de biens immobiliers détenu par ÅI est resté très stable jusqu'en 2000, ce qui explique également la stabilité de ses résultats. Entre 1997 et 2000, le chiffre d'affaires de l'entreprise était compris entre 95 000 EUR et 101 000 EUR. Elle est donc parvenue à exercer une activité commerciale rentable malgré la faiblesse relative de son chiffre d'affaires.

C-VIII et C-IX) Augmentations de capital du 30 septembre 2004 et du 16 juin 2005

- (63) Selon la Finlande, ces augmentations de capital ont servi à l'acquisition d'un bien industriel (C-VIII) et à la construction d'un hangar à l'aéroport de Jomala, à l'extérieur de Mariehamn (C-IX).

⁽¹⁷⁾ Il est vrai que l'augmentation de capital C-IV a été effectuée en 2001, autrement dit avant la présentation de l'étude de viabilité en 2002. Le contexte économique dans lequel l'augmentation de capital C-IV est intervenue ne fait pas l'objet d'une présentation spécifique. Toutefois, étant donné que l'augmentation de capital en question a servi à l'achat du terrain sur lequel iTiden devait être bâti (et que telle était l'intention depuis le début), la Commission estime que le gouvernement provincial, si tant est qu'il se soit intéressé aux perspectives de rendement, n'avait pas de raisons de s'attendre à un meilleur rendement que ce qui était prévu en 2002, à savoir 3 %.

⁽¹⁸⁾ JO C 68 du 6.3.1996, p. 9.

⁽¹⁹⁾ Bien que la procédure formelle n'ait été engagée qu'en 2008, la Commission avait déjà demandé à la Finlande des informations sur ces mesures dans une lettre datée du 25 octobre 2006. C'est pourquoi le délai de prescription de 10 ans relatif aux recouvrements ne s'applique pas à l'augmentation de capital de 1997.

- (64) Bien que ces mesures n'aient pas été directement motivées par le projet iTiden, elles ont été mises à exécution dans des conditions bien différentes de celles des mesures C-II et C-III examinées précédemment. Les augmentations de capital C-VIII et C-IX ont été effectuées en 2004 et 2005 respectivement. ÅI était alors en déficit depuis 2001. Il est également significatif que ces investissements aient été faits alors même que le gouvernement provincial avait déjà investi plus de 2,25 millions d'EUR dans l'entreprise ÅI depuis le début de l'année 2001 malgré les informations disponibles montrant que cet investissement ne serait pas considéré comme suffisamment rentable par un investisseur privé.
- (65) Le rendement insuffisant du projet iTiden aurait inévitablement une incidence négative sur le résultat global d'ÅI. En effet, le capital propre d'une entreprise n'est pas affecté à un usage particulier mais il est considéré comme un tout indivisible et doit être rémunéré sur le résultat global de l'entreprise. En conséquence, au moment où les mesures C-VIII et C-IX ont été exécutées, le gouvernement provincial devait bien être conscient qu'il était peu probable que de nouvelles augmentations du capital d'ÅI permettent d'obtenir un rendement suffisant dans un avenir proche. Un investisseur privé aurait été disposé à effectuer ces injections de capital si ces investissements avaient permis d'obtenir un rendement sur le résultat global de l'entreprise (rendement qui aurait compensé les faibles rendements des autres augmentations de capital), mais rien ne laisse penser que c'était là ce qui était escompté. La Finlande n'a pas expressément présenté d'informations sur ces mesures de nature à modifier ce jugement. La Commission estime donc qu'aucun investisseur privé n'aurait dans ces conditions fourni de capitaux supplémentaires à ÅI. Les augmentations de capital C-VIII et C-IX ont donc conféré à ÅI un avantage qu'elle n'aurait pas été en mesure d'obtenir sur le marché.

5.1.2.2. Garanties de prêt

- (66) Pour déterminer si des garanties contiennent un élément éventuel d'aide d'État, la Commission applique les principes définis dans sa communication sur les garanties. Le point 3.2 de la communication définit les conditions qui en général suffisent pour prouver qu'une garantie fournie par des autorités ne constitue pas une aide d'État. Ces conditions toutefois ne sont pas remplies en ce qui concerne les garanties G-I, G-II et G-III [il suffit de constater que ces garanties couvraient 100 % du montant du prêt, voir point 3.2 c) de la communication sur les garanties].
- (67) La Commission constate que, au moment où les garanties ont été accordées, la situation économique de l'entreprise ÅI était suffisamment solide pour que l'on ne puisse exclure qu'elle ait pu obtenir sur le marché des prêts sans garantie. L'entreprise n'était pas en difficulté au sens entendu dans les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration

des entreprises en difficulté⁽²⁰⁾. À partir des données disponibles, il n'est pas possible de conclure qu'ÅI était une entreprise qui n'aurait pas pu survivre du tout sans aide d'État. Les années précédant les injections de capital, en d'autres termes, avant le lancement du projet iTiden, l'efficacité économique d'ÅI était stable et ses performances commerciales acceptables. Si les autorités ont commencé à effectuer des injections massives de capital en 2001, ce n'était pas dans le but de sauver l'entreprise mais de financer sa croissance. En l'absence d'une aide revêtant la forme d'augmentations de capital, ÅI ne se serait pas retrouvée en faillite, mais serait demeurée une petite entreprise qui aurait toujours eu la possibilité de chercher un financement sur le marché. La Commission ne peut donc pas conclure qu'ÅI n'aurait pas pu obtenir de prêt sur le marché sans garanties. Reste à savoir si ces garanties lui ont conféré un avantage sous la forme de coûts du crédit moins élevés que ceux qu'elle aurait supportés en l'absence de garantie, dans les conditions normales du marché.

- (68) L'étape suivante consiste à déterminer si une prime appropriée, semblable à celle qu'aurait réclamée un garant privé, a été perçue. En l'espèce, la Commission n'a pas trouvé de garantie privée aisément comparable. Dans de telles circonstances, la Commission compare le coût financier total du prêt garanti, comprenant le taux d'intérêt et la prime versée, avec le prix sur le marché d'un prêt similaire non garanti⁽²¹⁾.
- (69) La banque commerciale [...] (*) a accordé, le 9 octobre 2003, un prêt de [...] EUR à ÅI, sous garantie [...]. Le taux d'intérêt était fixé à [...] % par an jusqu'au 15 janvier 2007⁽²²⁾.

- (70) Bien que ce prêt ait été accordé à la même époque que la garantie G-I, la Commission estime qu'il ne constitue pas une référence appropriée pour les coûts de la mesure en cause. Entre juin 2000 et mars 2003, ÅI a bénéficié de cinq injections de capital, pour un montant total de 2 208 595,01 EUR. Une aide d'État d'une telle ampleur ne peut qu'avoir influencé les résultats de l'étude de risque menée par [...] avant l'octroi du prêt, et donc rendu les conditions du prêt, y compris son coût, plus avantageuses que celles dont l'entreprise aurait pu bénéficier sur le marché financier si les augmentations de capital n'avaient pas bénéficié du soutien de l'État. La Commission ne peut donc pas présumer que le taux du prêt non garanti obtenu en 2003 (ou de tout autre prêt ultérieur) reflète de façon exacte les conditions de crédit d'ÅI en l'absence d'aide de l'État. Elle ne peut pas non

⁽²⁰⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

⁽²¹⁾ Communication sur les garanties, point 3.2 d).

(*) Information couverte par le secret professionnel.

⁽²²⁾ Après le 15 janvier 2007, le taux d'intérêt devait devenir variable et passer à [...] majoré de [...] points de base.

- plus utiliser ce taux comme point de comparaison fiable et crédible pour le coût des prêts ayant fait l'objet d'une garantie du gouvernement provincial.
- (71) La Commission estime qu'en l'absence de données fiables sur des prêts comparables accordés aux conditions du marché, la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation ⁽²³⁾, dénommée ci-après «communication sur les taux de référence», fournit un repère précis pour évaluer si les mesures G-I, G-II et G-III ont été accordées aux conditions du marché. La communication sur les taux de référence fournit une grandeur mesurable pour le taux du marché et le calcul de l'élément d'aide contenu dans les mesures d'aide. Selon ses termes, le taux de référence se base sur deux facteurs: le taux de base (dans le cas présent, Euribor 12 mois), auquel vient s'ajouter la marge. La marge dépend elle-même de deux facteurs: la solvabilité de l'entreprise bénéficiant du prêt et le niveau des garanties offertes pour ce prêt. Pour la solvabilité, la communication sur les taux de référence distingue cinq catégories de notation [solide (AAA-A), bonne (BBB), satisfaisante (BB), faible (B), mauvaise/difficultés financières (égale ou inférieure à CCC)] et trois niveaux de sûretés (élevé, normal, bas) pour chacune de ces catégories.
- (72) Le 18 juin 2010, la Finlande a remis à la Commission un rapport élaboré par le cabinet de consultants [...]. Ce rapport donne une catégorie de notation à l'entreprise ÅI pour le mois de décembre de chaque année. La catégorie de notation y est attribuée de façon rétrospective et sur la base des chiffres disponibles à la fin de l'exercice financier (par exemple, la catégorie de notation attribuée à l'entreprise en 2002 est calculée rétrospectivement en considérant la situation de l'entreprise sur toute l'année 2002). Le rapport de [...] consiste en une description de la situation économique générale et du développement d'ÅI qui couvre les champs d'évaluation suivants: la croissance, la rentabilité, la marge brute d'autofinancement, la liquidité, la solvabilité et l'endettement. L'échelle de notation appliquée dans ce rapport distingue cinq catégories: excellente (A + et A), bonne (A- et B+), satisfaisante (B et B-), acceptable (*adequate*) (C + et C) et faible (C- et D), ce qui permet une comparaison directe avec les catégories de notation de la communication sur les taux de référence.
- (73) Pour les mois de décembre 2002, 2003 et 2004, [...] a attribué à ÅI les notes C+, C + et C, ce qui place l'entreprise dans la catégorie «acceptable». Cette catégorie correspond à la catégorie «faible» dans la communication sur les taux de référence. Pour une entreprise considérée comme «faible» d'après la communication sur les taux de référence, la marge à ajouter au taux de base atteint, en fonction de la garantie apportée, de 220 points de base (garantie élevée) à 650 points de base (garantie basse). Pour le mois de décembre 2005, [...] a attribué à ÅI la note B- (satisfaisant), ce qui correspond à la catégorie «satisfaisante» dans la communication sur les taux de référence.
- (74) Le 27 juin 2011, la Finlande a transmis des informations supplémentaires sur les catégories de notation et sur les sûretés garantissant les prêts. Des catégories de notation ont été attribuées à ÅI par la banque [...], qui lui a accordé un prêt sans garantie et deux prêts garantis par le gouvernement provincial. La notation [...] concerne les années 2000 à 2003 et utilise un système de lettres, complété par une estimation écrite. Cette échelle est facile à comparer aux catégories de notation de la communication sur les taux de référence. À partir de 2005, c'est [...], un cabinet de consultants comparable à [...] qui a effectué la notation. Pour les années 2003 et 2004, [...] a attribué à ÅI les notes B- (satisfaisant) et A (satisfaisant), ce qui correspond également à la catégorie de notation «satisfaisant» de la communication sur les taux de référence. Ainsi, pour les années 2003 et 2004, [...] a attribué à ÅI une catégorie de notation plus élevée que [...]. Pour l'année 2005, [...] a attribué à ÅI la note A (satisfaisant), ce qui correspond à la catégorie «satisfaisant» de la communication sur les taux de référence et place ÅI dans la même catégorie que celle attribuée par [...].
- (75) La Commission estime que les catégories de notation attribuées par [...] devraient être utilisées pour déterminer si les garanties G-I, G-II et G-III ont été accordées dans les conditions du marché. Si l'on garde à l'esprit le fait qu'avant même que la première garantie G-I ne lui soit accordée en octobre 2003, ÅI avait déjà bénéficié de cinq apports de capitaux d'un montant total de 2 208 595,01 EUR, il paraît probable que cette importante aide d'État ait eu une influence sur la catégorie de notation attribuée à l'entreprise en 2003. La Commission juge donc opportun d'appliquer l'échelle de notation fournie par [...], qui est plus prudente. Cela a une incidence pour les années 2003 et 2004 car ces deux années-là [...] a attribué à ÅI une catégorie de notation inférieure d'un cran par rapport à celle qui lui avait été attribuée par [...]. Il y a également lieu de noter qu' [...] a accordé à ÅI des prêts garantis par le gouvernement provincial au moment même où elle effectuait la notation de l'entreprise, ce qui a pu avoir une influence sur cette évaluation. Le cabinet [...], lui, n'était pas engagé dans les opérations financières, aussi son évaluation a-t-elle vraisemblablement été moins influencée par des considérations relatives aux aides d'État.
- (76) Ainsi, pour l'application de la communication sur les taux de référence au cas d'ÅI, la Commission se fonde sur les catégories de notations suivantes: faible (B) en 2003 et en 2004, et satisfaisante (BB) en 2005.
- (77) Comme sûretés, ÅI a hypothéqué le bien immobilier sur lequel le projet iTiden a été construit pour une somme équivalente à la valeur nominale de la garantie. La Finlande n'a pas fourni d'informations sur les pertes encourues en cas de faillite, qui permettraient de calculer, selon les instructions de la communication sur les taux de référence, le niveau de sûretés et les marges à ajouter au taux de base. La Commission a donc demandé des informations sur le rang de l'hypothèque et sur la valeur hypothécaire du bien immobilier au moment du

⁽²³⁾ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

versement de la garantie. La Finlande ne dispose pas d'estimations concernant ce dernier point. Elle a néanmoins affirmé que la valeur du bâtiment avait augmenté au fil du temps, à partir du moment où la construction du projet iTiden a été achevée. Selon la Finlande, la valeur du bien immobilier s'élevait à [...] EUR en 2010.

- (78) En ce qui concerne l'ordre de priorité des sûretés, la Commission constate que pour les garanties G-I et G-II, le gouvernement provincial occupait la position la plus élevée parmi toutes les hypothèques immobilières. Elle constate également que les banques commerciales ont accordé des prêts sans garantie à ÅI et qu'elles ont accepté comme sûretés des hypothèques sur le même bien d'une priorité inférieure (et, partant, d'une sûreté inférieure) à celle exigée par le gouvernement provincial. En conséquence, et en l'absence d'autres éléments probants, la Commission présume que les niveaux de sûretés des garanties étaient normaux au regard des instructions fournies par la communication sur les garanties.
- (79) Sur la base des éléments exposés précédemment, le taux d'intérêt sera calculé séparément pour chaque garantie accordée par le gouvernement provincial.
- (80) La Commission observe que pour toutes les garanties accordées à ÅI, les primes se composaient de deux éléments: i) un paiement périodique, annuel et exprimé en pourcentage du principal restant et ii) un paiement unique, lui aussi exprimé en pourcentage de la somme empruntée, mais versé une fois seulement, lors de l'émission de la garantie. Dans l'évaluation du coût des prêts garantis qui suit, il n'a été tenu compte que des paiements périodiques annuels. Selon le point 4.2 de la communication sur les garanties, l'élément d'aide contenu dans une garantie doit être égal à la différence entre le prix de marché de la garantie (en l'espèce, le taux d'intérêt) et le prix réellement payé. Le prix réellement payé par ÅI comprend la prime périodique annuelle et un paiement unique. Pour des raisons pratiques, le paiement unique est traité au point 8.2, qui porte sur le recouvrement, car il est plus facile de déduire le montant d'un paiement unique du montant des aides à récupérer. Dans tous les cas, même si l'on ajoutait le montant des paiements uniques au coût total des prêts garantis, cela n'affecterait pas les conclusions sur l'existence d'une aide. Le paiement unique n'a d'influence que sur le montant de l'aide accordée à ÅI.

Garantie G-I

- (81) Le 9 octobre 2003, le gouvernement provincial a octroyé à ÅI la garantie G-I pour couvrir le prêt de [...] EUR accordé à cette dernière par la banque [...] (numéro du prêt [...]). Les sûretés exigées contre le versement de la garantie consistaient en une hypothèque sur les biens immobiliers d'ÅI. Le taux d'intérêt du prêt a été fixé à

[...] % jusqu'au 15 janvier 2007 ⁽²⁴⁾. La prime pour la garantie était de [...] % du montant du prêt par an ⁽²⁵⁾. Le coût total du prêt garanti était donc, au moment où il a été accordé, de [...] % par an, ce qui devrait être comparé au taux de référence calculé pour la garantie en se fondant sur le taux de base, la catégorie de notation d'ÅI et la marge appliquée en fonction du niveau de sûretés du prêt. Le taux de base (Euribor 12 mois) était, le 9 octobre 2003, de 2,235 %. À l'époque, l'entreprise était classée dans la catégorie de notation «faible» au sens de la communication sur les taux de référence. Comme cela a été mentionné précédemment, la Commission suppose que le niveau de sûretés du prêt était normal, ce qui signifie que la marge venant s'ajouter au taux de base était de 400 points de base. Le taux de référence pour ce prêt est donc de 6,235 %, ce qui est plus élevé que le coût total de la garantie G-I, qui était de [...] % par an.

- (82) De plus, le 6 septembre 2004, le gouvernement provincial a baissé la prime de garantie pour G-I à [...] %. En conséquence, le coût total du prêt garanti a été ramené à [...] %, c'est-à-dire à un taux situé [...] points de base au-dessous du taux de référence, ce qui signifie qu'ÅI a bénéficié d'un avantage correspondant.

Garantie G-II

- (83) Le 2 novembre 2004, ÅI a contracté un emprunt de [...] EUR auprès de la banque [...] (numéro de prêt [...]). Le gouvernement provincial a fourni pour ce prêt une garantie dont les sûretés étaient une hypothèque. Le taux a été fixé à [...] plus [...] points de base et les frais de garantie à [...] % du montant du prêt, ce qui signifie que le coût total de ce prêt garanti était de [...] % par an ⁽²⁶⁾.
- (84) Le taux de référence pour la garantie G-II doit être calculé sur la base du taux Euribor 12 mois, qui, le 2 novembre 2004, était de 2,314 %. À cette époque, ÅI était classée dans la catégorie de notation «faible» selon l'échelle de la communication sur les taux de référence. Si l'on considère que le niveau de sûretés était normal, le taux de référence pour ce prêt s'élève à 6,314 % par an, ce qui est supérieur au coût total de la garantie G-II couvrant le prêt, qui est de [...] % par an. Une comparaison entre les coûts de ce nouveau prêt garanti et le taux de référence, montre que le coût financier total du prêt couvert par la garantie G-II était au-dessous du seuil de référence d'au moins [...] points de base. Cela signifie qu'ÅI a bénéficié

⁽²⁴⁾ Selon les informations fournies par la Finlande, ce taux devait s'appliquer jusqu'au 15 janvier 2007, date à laquelle il devait passer à [...] plus [...] points de base. Les conditions de ce prêt garanti ont toutefois été renégociées, et à partir du 13 décembre 2005, le taux a été fixé à [...] % jusqu'au 15 janvier 2007, où il est passé à [...] plus [...] points de base. Le 14 janvier 2009, le taux est passé à [...] plus [...] points de base et le 12 février 2011, il est finalement passé à [...] plus [...] points de base.

⁽²⁵⁾ Cela n'inclut pas le paiement unique, dont le montant s'élevait à [...] % du montant du prêt, soit 19 500 EUR. Cette question est traitée au point 8.2, dans la partie qui concerne le recouvrement.

⁽²⁶⁾ Cela n'inclut pas le paiement unique, dont le montant s'élevait à [...] % du montant du prêt, soit 2 900 EUR. Cette question est traitée au point 8.2, dans la partie qui concerne le recouvrement.

d'un avantage économique. Selon les informations dont dispose la Commission, le taux d'intérêt de ce prêt garanti n'a pas changé après que le prêt a été accordé.

Garantie G-III

- (85) Le gouvernement provincial a accordé une nouvelle garantie à ÅI le 13 décembre 2005. Cette garantie devait couvrir un «prêt de référence», autrement dit un prêt, accordé le 9 octobre 2003, qui n'était pas garanti à l'origine, et dont les conditions ont donc été modifiées. Le taux d'intérêt est donc passé à ce stade à [...] % par an. Les frais de garantie ont été fixés à [...] % du montant du prêt, ce qui signifie que le coût total du prêt était de [...] % par an⁽²⁷⁾. (À compter de ce jour-là, les conditions appliquées sont comparables à celles décrites pour le prêt couvert par la garantie G-I, y compris les modifications du taux d'intérêt survenues au cours du temps.
- (86) Le taux de référence pour la garantie G-III doit être calculé sur la base du taux Euribor 12 mois, qui était de 2,769 % au 13 décembre 2005. À cette époque-là, ÅI était classée dans la catégorie de notation «satisfaisante» selon l'échelle de la communication sur les taux de référence. Si l'on considère que le niveau de sûreté était normal, le taux de référence pour ce prêt s'élève à 4,969 % par an. Ce taux est donc plus élevé que le coût total de [...] % par an engendré par la garantie G-III. Le gouvernement provincial a donc donné à ÅI un avantage financier au moins équivalent à [...] % par an.

5.2. DISTORSION DE LA CONCURRENCE ET EFFET SUR LE COMMERCE

- (87) La Finlande a affirmé que les mesures en cause n'avaient pas d'effet sur le commerce entre les États membres et qu'elles ne constituaient donc pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. À l'appui de cet argument, la Finlande a fait valoir que, selon elle, ÅI n'est qu'une entreprise du marché de l'immobilier parmi d'autres, et non pas la plus importante d'entre elles. Il n'y a donc pas de raison de penser que ces mesures, si on les considère comme des aides d'État, auraient renforcé la position d'ÅI au détriment de ses concurrents.
- (88) La Commission ne saurait accepter cet argument. L'avantage financier dont ÅI a bénéficié face à ses concurrents (et, comme l'a confirmé la Finlande, plusieurs concurrents sont présents sur le marché immobilier des îles Åland) lui a permis de procéder à des investissements de grande envergure et d'élargir son activité à des conditions financières plus avantageuses que celles auxquelles ses concurrents pouvaient prétendre. Les concurrents, quant à eux, auraient pu décider de faire des investissements équivalents si ÅI n'avait pas bénéficié d'un avantage. Il n'est pas

nécessaire de démontrer que ces mesures ont permis à ÅI de gagner des parts de marché sur un concurrent donné.

- (89) De même, l'avantage accordé à ÅI pouvait avoir une incidence sur le commerce entre les États membres. Il est vrai qu'Åland constitue un petit marché, situé sur un archipel qui n'est accessible que par la mer ou par les airs, et qu'en vertu du traité relatif à l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, la liberté d'établissement y est soumise à des restrictions spécifiques. Aucun obstacle infranchissable ne s'oppose toutefois à ce que les entreprises étrangères exercent leur activité à Åland, et rien assurément ne les empêche de réaliser des investissements sur le marché immobilier local. De plus, la Commission note que la Finlande n'a pas contesté l'affirmation figurant dans la décision d'ouverture selon laquelle des entreprises établies dans d'autres États membres ont, par le passé, acquis des biens immobiliers situés dans l'archipel. L'avantage que ces mesures ont procuré à ÅI pourrait donc avoir un effet sur le commerce entre les États membres, au minimum en renforçant de façon inappropriée la position d'ÅI face à de potentiels concurrents ou investisseurs étrangers.

5.3. DÉCISION RELATIVE À LA QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT

- (90) En raison des éléments exposés précédemment, la Commission estime que toutes les augmentations de capital (à l'exception des numéros C-I, C-II et C-III) et les garanties de prêt G-I, G-II et G-III constituent des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

6. LÉGALITÉ PRÉSUMÉE DES AIDES

- (91) La Finlande fait valoir que dans l'hypothèse où ces apports de capitaux et ces garanties de prêt constitueraient des aides d'État, ces mesures étaient légales car elles faisaient partie de régimes d'aides qui étaient déjà en vigueur et qui avaient été dûment notifiés à l'autorité de surveillance AELE sous les références 93-074 (augmentations de capital) et 93-079 (garanties de prêt), avant l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne.
- (92) Cet argument doit être examiné au regard du règlement (CE) n° 659/1999. Conformément à l'article 1^{er}, point d), du règlement susmentionné, on entend par «régime d'aides» «toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé». Selon l'article 1^{er}, point b) i), du même règlement, constitue une «aide existante», «sans préjudice des articles 144 et 172 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, [...] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre

⁽²⁷⁾ Cela n'inclut pas le paiement unique, dont le montant s'élevait à [...] % du montant du prêt, soit 6 500 EUR. Cette question est traitée au point 8.2, dans la partie qui concerne le recouvrement.

concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur».

- (93) La Finlande a adhéré à la Communauté européenne le 1^{er} janvier 1995. De plus, en vertu de l'article 172, paragraphe 5, du traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, «[...] les aides d'État accordées en 1994 par les nouveaux États membres mais qui, en violation de l'accord EEE ou des arrangements pris en vertu dudit accord, soit n'ont pas été notifiées à l'Autorité de surveillance AELE, soit ont été notifiées mais octroyées avant que l'Autorité de surveillance AELE n'ait pris une décision, ne sont par conséquent pas considérées comme des aides d'État existantes au sens de l'article 93, paragraphe 1, du traité CE [...]».
- (94) De plus, l'article 1^{er}, point c), du règlement (CE) n° 659/1999 qualifie d'«aide nouvelle» «toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante» (28).
- (95) Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (29), «on entend par modification d'une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante».
- (96) Sur la base des éléments exposés précédemment, toute mesure antérieure à l'adhésion qui modifie un régime d'aides d'État constitue une aide existante si deux critères sont remplis: le régime d'aides existait avant l'entrée en vigueur du traité CE et le contenu de ce régime d'aides n'a pas ultérieurement été modifié dans sa substance même.
- (97) La Commission examinera les arguments de la Finlande quant à la légalité des dispositions de façon distincte pour les deux régimes d'aide.

6.1. RÉGIME DE GARANTIES (93-079)

- (98) La Commission appréciera en premier lieu si les mesures en cause constituent un régime d'aides, au sens de l'article 1^{er}, point b), du règlement (CE) n° 659/1999.

(28) Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a jugé, dans son arrêt rendu le 30 avril 2002 dans les affaires jointes T-195/01 et T-207/01, *Government of Gibraltar contre Commission des Communautés européennes*, Rec. 2002 p. II-2309, points 109 à 111, qu'en vertu de l'article 1^{er}, point c), du règlement (CE) n° 659/1999, «doit être considérée comme aide nouvelle toute modification d'une aide existante». Selon ce texte non équivoque, ce n'est pas «toute aide existante modifiée» qui doit être considérée comme une aide nouvelle, mais c'est seulement la modification en tant que telle qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle. Toutefois, lorsque la modification affecte le régime initial dans sa substance même, ce régime se trouve transformé en un régime d'aide nouveau, car il n'est pas détachable du nouveau régime d'aide (arrêt du Tribunal du 28 novembre 2008 dans les affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, *Hôtel Cipriani contre Commission*, points 358 et 359).

(29) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

- (99) La base juridique nationale du régime de garanties est la loi provinciale d'Åland de 1966 (ÅFS 1966:14) sur les garanties provinciales pour l'industrie et certains autres secteurs (30). Celle-ci a été modifiée par les lois provinciales 1979:84, 1982:37, 1988:53, 1992:9, 1994:29, 1996:56 et 2002:23. Au moment de l'adhésion de la Finlande à la CE, la loi provinciale de 1966 disposait, au sujet du budget et de l'enveloppe financière totale, que le montant des garanties ou des prêts en suspens (31) ne pouvait en aucun cas dépasser 20 000 000 FIM. D'autre part, l'application de cette mesure est illimitée dans le temps.

- (100) En raison de ce qui précède et en vertu de la loi nationale, il semblerait, en principe, que les mesures en cause répondent à la définition d'un régime d'aides, en l'occurrence parce qu'il s'agit d'une loi qui permet d'accorder, pour une durée indéfinie, une aide à une ou plusieurs entreprises, sans lien avec un projet précis. Le régime d'aides allégué a été mis à exécution le 1^{er} septembre 1982, à savoir bien avant le 1^{er} janvier 1994, et il a été notifié à l'Autorité de surveillance AELE. La première condition pour une aide existante semble donc être remplie, puisque le régime d'aides initial a été mis à exécution avant l'entrée en vigueur du traité CE en Finlande, et même avant le 1^{er} janvier 1994, si bien que l'article 172, paragraphe 5, du traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède n'est pas applicable en l'espèce.

- (101) La Commission doit néanmoins également déterminer si le contenu des mesures a été modifié après le 1^{er} janvier 1994.

- (102) Les autorités territoriales ont modifié le régime de garanties au moins trois fois après le 1^{er} janvier 1994 (par les lois provinciales 1994:29, 1996:56 et 2002:23), avant que la première garantie ne soit accordée le 14 août 2003. Du fait de ces modifications, le budget du régime d'aides a sensiblement augmenté (c'est-à-dire que le montant total des garanties susceptibles d'avoir été accordées à un moment ou à un autre a augmenté). Étant donné que la question porte ici sur l'octroi d'une garantie de prêt, il y a lieu d'apprécier si les modifications apportées au budget du régime d'aides avant les mesures examinées doivent être considérées comme substantielles et comme détachables du régime existant.

- (103) Comme décrit précédemment, en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 794/2004, toute augmentation de plus de 20 % du budget d'un régime d'aides est considérée comme une modification d'une aide existante. Deux des modifications mentionnées précédemment (32) ont eu pour effet que le budget initial du régime d'aides a augmenté de 50 % et de 150 % respectivement. Ces augmentations du budget représentent des modifications substantielles du contenu des régimes d'aides qui n'ont pas été notifiées à la Commission.

(30) *Landskapslag om landskapsgaranti för industrier och vissa andra näringsgrenar*, ÅFS 1966:14.

(31) La loi couvre aussi quelques prêts (remarque de la Commission).

(32) La modification du 3 mars 1994 a fait passer le budget de 20 000 000 FIM à 30 000 000 FIM et la modification du 16 février 1996 l'a fait passer de 30 000 000 FIM à 50 000 000 FIM.

- (104) Les effets de ces modifications substantielles du contenu ne peuvent être considérés comme détachables du prétendu régime d'aides, avec pour effet que le régime dans son intégralité deviendrait une nouvelle aide. Le régime d'aides initial était limité uniquement en ce qui concernait le montant total de garanties susceptibles d'être obtenues pour une période donnée. Sous cette forme, une augmentation particulièrement substantielle du budget (même sans autre modification du régime) touche à l'essence même des dispositions en vigueur.
- (105) De plus, la Commission observe qu'il ne ressort pas clairement des documents relatifs aux garanties fournis par la Finlande que le prétendu régime de garanties ait constitué la base juridique de ces dernières.
- (106) Les garanties couvertes par cette décision doivent donc être considérées comme de nouvelles aides. Ces aides ayant été mises à exécution sans que la Commission n'ait donné son accord préalable, comme l'exige l'article 108 du TFUE, elles sont illégales.

6.2. RÉGIME DE SOUSCRIPTIONS D'ACTIONS (93-074)

- (107) Les règles nationales régissant ce prétendu régime d'aides ont été notifiées à l'Autorité de surveillance AELE comme étant des mécanismes d'aide à la souscription d'actions. Dans les documents présentés à l'époque, le budget annuel d'Åland était indiqué comme la base juridique nationale. Dans la rubrique concernée, la Finlande a indiqué que l'intensité maximale de l'aide accordée à un projet individuel était de 30 %. De plus, la Finlande a mentionné les budgets des années 1992 à 1994 dans la rubrique concernant le budget et les dépenses, mais elle a laissé vide la rubrique concernant l'enveloppe totale estimée pour toute la période de programmation du régime d'aides.
- (108) La Finlande a précisé au moment de l'enquête que la base juridique formelle du prétendu régime d'aide était la loi de 1991 relative à l'autonomie d'Åland (1144/1991). L'article 18, paragraphe 22, de cette loi confère aux autorités locales d'Åland une compétence générale pour adopter diverses mesures visant à stimuler l'activité économique de l'archipel. Ces mesures (par exemple, les prêts, les apports de capital ou les garanties) font l'objet d'une ligne budgétaire dans le budget général annuel du gouvernement provincial.

(109) La Commission constate ce qui suit:

(110) Bien que la Finlande estime que les autorités provinciales ont le droit (en vertu de la compétence générale que leur confère la loi d'autonomie) de procéder à de tels apports de fonds dans le cadre d'un «régime d'aides», la Commission doit vérifier si les dispositions en la matière de la loi nationale répondent à la définition des «régimes d'aides» énoncée à l'article 1^{er}, point d), du règlement (CE) n° 659/1999. À cet égard, il apparaît que la base juridique (l'article 18, paragraphe 22, de la loi 1144/1991) est constituée d'un ensemble de règles qui portent sur la

répartition des compétences entre les différents acteurs du système juridique finlandais, et qui ne répondent pas aux critères sur la base desquels on peut constituer un régime d'aides (à savoir «toute disposition [...] sur la base de laquelle des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires»). L'octroi de capitaux à un bénéficiaire unique supposerait en premier lieu l'inscription de ces crédits au budget annuel du gouvernement provincial (qui est voté par le parlement d'Åland s'il le juge opportun), puis la mise en œuvre des décisions prises par le gouvernement provincial. Il apparaît que les apports de capitaux effectués dans le cadre de ces compétences relèvent plus d'une série de décisions isolées que d'un régime d'aides.

(111) La Commission fait observer en tout état de cause que le prétendu régime d'aides ne concernait que les années 1992 à 1994, puisqu'aucune autre information n'a été fournie dans la rubrique concernant le budget et les dépenses, bien que la base juridique ait été indiquée comme étant le budget annuel pour les îles Åland.

(112) La Commission rappelle enfin que la Finlande a notifié une intensité d'aide maximale de 30 % pour un projet donné. La seule interprétation possible est donc que les apports de capitaux dans le cadre du prétendu régime d'aides étaient destinés à des projets censés soutenir les objectifs du régime d'aides (à savoir tourisme, industrie, recherche et développement) et réalisés en collaboration avec des opérateurs privés apportant une part très importante des fonds (au moins 70 %). Les augmentations de capital qui font l'objet de cette décision ne correspondent pas à cette condition formelle et, partant, n'entrent pas dans le cadre des règles nationales notifiées à l'Autorité de surveillance AELE, indépendamment du fait de savoir si elles constituent ou non un régime d'aides à proprement parler, ou si ce dernier s'est appliqué au-delà de 1994.

(113) En conséquence, l'aide d'État accordée à ÅI sous la forme d'augmentations de capital constitue une nouvelle aide. Cette aide ayant été mise à exécution avant que la Commission n'ait donné son approbation préalable comme l'exige l'article 108 du TFUE, elle est illégale.

6.3. REMARQUE SUPPLÉMENTAIRE SUR LES DÉCISIONS RÉCENTES DE LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE FINLANDE

(114) Il y a lieu de noter qu'une Cour nationale finlandaise a récemment annulé deux mesures accordées à ÅI par le gouvernement provincial. Les mesures en question sont: i) l'augmentation de capital C-XI, effectuée en 2007 (voir le considérant 16) et ii) la garantie de prêt accordée en 2006, qui n'a jamais été mise à exécution. La Cour administrative suprême a statué le 6 avril 2011 sur la conformité des décisions prises par le gouvernement provincial avec les règles administratives nationales. La Cour administrative suprême a par la même occasion cherché à déterminer s'il existait des éléments de preuves suffisants montrant que ces mesures constituaient des aides d'État, auquel cas les autorités locales auraient dû les notifier à

la Commission avant leur mise à exécution. La Cour administrative suprême considère que, à priori, tous les critères correspondant à une aide d'État sont remplis. Elle a également examiné l'argument de la Finlande, selon lequel ces mesures – en admettant qu'il s'agisse d'aides – relèvent de règles nationales qui s'appliquaient avant l'adhésion de la Finlande, et constituent donc des aides existantes. La Cour administrative suprême a procédé, pour cet examen, à une étude extensive des règles nationales et a constaté que, principalement pour les raisons présentées ci-dessus par la Commission, les mesures des autorités locales ne respectaient pas les règles nationales, indépendamment de la question de savoir si ces règles constituaient ou non de véritables régimes d'aide d'État. En conséquence, la Cour administrative suprême est parvenue aux mêmes conclusions que la Commission, à savoir que l'apport de capitaux C-XI examiné contient une nouvelle aide d'État. Elle est parvenue à la même conclusion en ce qui concerne la garantie de prêt de 2006. Comme cette garantie n'a jamais été mise à exécution, elle n'est pas examinée dans cette décision.

7. COMPATIBILITÉ

- (115) La Finlande a fait valoir de manière générale que même si on considérait que ces mesures constituaient de nouvelles aides d'État, elles restaient compatibles avec le marché intérieur car l'objectif de l'activité d'AI, soutenue par l'aide, était de faciliter le développement de la région et de créer de nouveaux emplois.
- (116) Bien que les aides d'État soient en principe interdites, elles sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur dans les conditions visées à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE. Elles peuvent également être considérées comme compatibles avec le marché intérieur si leurs objectifs sont conformes à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE. Les seuls critères pouvant s'appliquer dans le présent cas sont ceux de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, selon lequel des aides peuvent être accordées pour «favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi», ou de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, selon lequel des aides peuvent être accordées pour «faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques»
- (117) Selon les règles concernant les aides régionales applicables en Finlande à l'époque (cartes des aides à finalité régionale de 2000-2006 et 2007-20013), la ville de Mariehamn, où iTiden est situé, n'était pas éligible pour ce type d'aides. Ainsi, même si l'on peut dire que cette aide était destinée à financer ce projet, elle ne saurait être considérée comme compatible. La Commission observe en outre que la Finlande n'a pas montré qu'une quelconque des conditions pour qu'une aide soit déclarée compatible en vertu des règles relatives aux aides régionales (forme d'intervention, coûts éligibles ou intensité maximale de l'aide) était remplie.
- (118) Cette aide ne saurait être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base des autres orientations et communications de la Commission concernant l'application de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, ni en vertu directe de ce même article. La Finlande n'a présenté aucun argument ou élément de preuve spécifique permettant à la Commission d'approuver ces mesures comme étant compatibles avec une disposition spécifique du TFUE.

8. RECOUVREMENT DES AIDES

8.1. ARGUMENTATION DE LA FINLANDE

- (119) L'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 dispose qu'«[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire [...]. La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire». La conséquence normale est donc que les mesures accordées à AI qui constituent des aides d'État illégales doivent être récupérées.
- (120) La Finlande a néanmoins fait valoir que la Commission ne devrait pas imposer de recouvrement dans cette affaire, parce qu'elle avait une confiance légitime dans le fait que l'aide était légale en vertu de régimes préalables à l'adhésion et que la récupération de l'aide irait ainsi à l'encontre d'un principe général de droit communautaire. La Commission note que la Finlande n'a officiellement présenté de raisons d'invoquer la confiance légitime qu'en ce qui concerne le gouvernement provincial. Aucune raison permettant au bénéficiaire d'invoquer la confiance légitime n'a été expressément mentionnée.
- (121) La Commission ne saurait, en tout état de cause, souscrire à cette thèse.
- (122) Comme la Commission l'a montré précédemment au sujet des augmentations de capital, même si AI, ou qui que ce soit d'autre, avait des raisons de croire que le prétendu régime de souscriptions d'actions était légalement conforme aux règlements concernant les aides d'État, il n'en reste pas moins que, tel qu'il a été notifié à l'Autorité de surveillance AELE, il ne respectait pas les exigences formelles des régimes d'aides. Il n'est donc pas envisageable qu'AI puisse invoquer la confiance légitime pour des augmentations de capital qui ne relèvent pas des règles nationales au sujet desquelles la Finlande invoque elle-même la confiance légitime.
- (123) Pour ce qui est des garanties de prêt, la Commission a montré que le contenu des régimes de garanties avait été modifié avant même que les garanties faisant l'objet de la présente décision ne soient accordées. Ces modifications effectuées par les autorités d'Åland n'ont pas été notifiées à la Commission. En conséquence, les garanties accordées selon les règles nationales dans le cadre du régime initial doivent être considérées comme de nouvelles aides. Selon la pratique établie, le bénéficiaire des aides ne pouvait pas avoir une confiance légitime dans leur légalité alors

qu'elles n'avaient pas été notifiées à la Commission, comme cela aurait dû être fait en vertu de l'article 108 du TFUE ⁽³³⁾.

- (124) En résumé, aussi bien les garanties que les augmentations de capital constituent de nouvelles aides d'État, qui auraient dû être notifiées à la Commission avant leur mise à exécution.
- (125) Selon une jurisprudence constante ⁽³⁴⁾, un État membre dont les autorités ont accordé une aide en violation des procédures décrites à l'article 108 du TFUE ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution d'une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer l'aide. Si les autorités nationales pouvaient s'appuyer sur leur propre interprétation illégale des règles, elles réduiraient à néant les articles 107 et 108 du TFUE et priveraient de fondement les décisions prises par la Commission dans le cadre de ces dispositions.
- (126) Il en va nécessairement de même quand les autorités nationales invoquent le principe de confiance légitime quant à la légalité d'une mesure, mais qu'elles n'ont pas notifié cette dernière à la Commission alors qu'il s'agit d'une nouvelle aide ⁽³⁵⁾.
- (127) De même, en ce qui concerne la confiance légitime du point de vue d'AI, la Commission estime que, selon une jurisprudence constante, compte tenu du caractère impératif du contrôle des aides d'État opéré par la Commission au titre de l'article 108 du TFUE, les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, une confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue par ledit article. En effet, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée ⁽³⁶⁾.
- (128) La Commission constate qu'aucune entreprise n'est aussi bien placée qu'AI pour ce qui est des mesures du gouvernement provincial liées aux prétendus régimes d'aides, puisque le gouvernement provincial est le principal actionnaire de l'entreprise et que certains membres de ce gouvernement font aussi partie de l'administration de l'entreprise. Cet argument est étayé par le fait que les représentants d'AI et ceux du gouvernement provincial échangent régulièrement des informations, comme cela a été expliqué précédemment dans la partie concernant les augmentations de capital. Ainsi, bien que la Finlande n'ait pas présenté de raisons ayant pu susciter

une confiance légitime chez le bénéficiaire de l'aide, la Commission estime que dans le cas présent, AI ne saurait invoquer la confiance légitime.

- (129) Enfin, la Commission n'a jamais donné d'assurances précises à la Finlande ou au bénéficiaire de l'aide leur permettant de croire que les mesures controversées n'étaient pas des aides d'État ou qu'elles étaient appropriées, et sur lesquelles pourraient reposer la confiance légitime ⁽³⁷⁾.
- (130) La Finlande a également fait valoir que, dans le cas où les aides accordées sous la forme d'augmentations de capital devraient être récupérées, ce n'est pas le montant total du capital qui devrait être considéré comme l'élément d'aide mais plutôt (comme lorsque l'on calcule l'élément d'aide d'une garantie) le coût supporté par AI pour trouver des investissements alternatifs sur le marché. La Finlande a affirmé que les coûts de tels financements alternatifs pouvaient être confirmés en prenant comme base le rendement attendu de 7 % mentionné dans le rapport de KPMG pour les investissements dans les immeubles de bureaux.
- (131) La Commission ne saurait accepter ce point de vue.
- (132) D'une façon générale, il est vrai que, dans un cas donné, l'aide d'État est la différence entre l'avantage réellement obtenu par l'entreprise grâce à des ressources d'État (sous la forme d'un financement) et l'avantage qu'elle aurait pu obtenir sur les marchés financiers. En conséquence, on considère que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie quand le bénéficiaire a restitué l'aide illégale et incompatible avec le marché intérieur dont il avait bénéficié. Par cette restitution, le bénéficiaire perd en effet l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽³⁸⁾.
- (133) Quiconque réalise un investissement, qu'il s'agisse de l'octroi d'un prêt ou d'une prise de participation, escompte un retour sur investissement proportionnel aux risques.
- (134) Il est clair que, quand une aide est accordée, sous la forme d'un prêt à un coût moins élevé que les coûts du marché (c'est le cas des prêts garantis dont les coûts de financement sont inférieurs à ceux des prêts proposés aux conditions du marché), à une entreprise qui n'exerce pas d'activité en dehors du marché des prêts et qui aurait pu, à la place de l'aide, contracter un emprunt au prix du marché, l'effet correctif du remboursement est obtenu au moment où, l'entreprise ayant remboursé la différence (ainsi que les intérêts), sa situation redevient comparable à celle de ses concurrents.
- (135) La situation des apports de capitaux est différente. Leur rendement ne dépend pas de la volonté de payer de

⁽³³⁾ Arrêt de la Cour du 20 mars 1997 dans l'affaire C-24/95, Land Rheinland-Pfalz contre Alcan Deutschland GmbH, Rec. 1997, p. I-1591, point 49.

⁽³⁴⁾ Voir arrêt de la Cour dans l'affaire C-24/95, point 17; voir aussi arrêt de la Cour du 9 juin 2011 dans les affaires jointes C-465/09P, Diputación Foral de Vizcaya contre Commission, et C-470/09P, Territorio Historico de Vizcaya et al. contre Commission, non publié, point 151.

⁽³⁵⁾ Voir note 34 de bas de page.

⁽³⁶⁾ Arrêt de la Cour du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89, Allemagne contre Commission, Rec. 1990, p. I-3437, point 14.

⁽³⁷⁾ Arrêt du Tribunal du 30 septembre 2009 dans les affaires jointes T-427/04 et T-15/05, France et France Télécom contre Commission, Rec. 2009, p. II-4315, point 261.

⁽³⁸⁾ Arrêt de la Cour du 4 avril 1995 dans l'affaire C-348/93, Commission contre Italie, Rec. 1995, p. I-673, point 27.

l'entreprise (comme c'est le cas pour les crédits) mais de la rentabilité de son modèle commercial. Si l'investisseur privé ne croit pas que le modèle commercial offre une contrepartie suffisante au regard des risques encourus, il n'investit pas dans l'entreprise, mais place son argent ailleurs. Autrement dit, la Commission ne peut pas accepter le point de vue selon lequel ÅI aurait pu obtenir les mêmes fonds des marchés financiers afin d'augmenter son capital tout en offrant un rendement plus élevé, parce que l'efficacité qui en était attendue n'aurait jamais permis d'offrir un tel rendement à un quelconque investisseur. Une situation alternative dans laquelle l'aide faisant l'objet du recouvrement, qui doit donc être remboursée ou reconstituée, n'aurait pas été perçue, serait donc une situation où les capitaux n'auraient pas été investis du tout. C'est pourquoi la totalité du montant de l'augmentation de capital doit être restituée.

- (136) La Commission ne peut donc accepter le point de vue de la Finlande sur l'élément d'aide dans les augmentations de capital.

8.2. AIDES DEVANT FAIRE L'OBJET D'UN RECOUVREMENT

- (137) Les aides que la Commission a considérées comme illégales et incompatibles avec le marché intérieur, et que l'entreprise ÅI doit restituer à la Finlande sont ainsi les suivantes:

- (138) Augmentations de capital:

- a) Augmentation de capital C-IV: 353 199,00 EUR. Aide accordée à ÅI le 20 juillet 2001.
- b) Augmentation de capital C-V: 599 933,78 EUR. Aide accordée à ÅI le 15 août 2002.
- c) Augmentation de capital C-VI: 799 911,64 EUR. Aide accordée à ÅI le 13 mars 2003.
- d) Augmentation de capital C-VII: 515 165,97 EUR. Aide accordée à ÅI le 6 mai 2004.
- e) Augmentation de capital C-VIII: 669 896,95 EUR. Aide accordée à ÅI le 30 septembre 2004.
- f) Augmentation de capital C-IX: 199 977,91 EUR. Aide accordée à ÅI le 16 juin 2005.
- g) Augmentation de capital C-X: 234 961,43 EUR. Aide accordée à ÅI le 16 juin 2005.
- h) Augmentation de capital C-XI: 1 379 998,95 EUR. Aide accordée à ÅI le 15 février 2007.

- (139) Garanties de prêt: conformément au point 4.2 de la communication sur les garanties (et comme cela est expliqué dans les considérants 66 à 80), l'élément d'aide de toutes les garanties de prêt est calculé comme la différence entre le taux d'intérêt qu'une entreprise comparable à ÅI d'un point de vue économique aurait dû payer, appliqué comme taux de référence du coût du prêt, et le taux d'intérêt obtenu grâce à l'aide d'État, après déduction de toutes les primes éventuellement versées.

- a) Pour la garantie G-I, l'élément d'aide est la différence entre le taux de référence appliqué à une entreprise dont la catégorie de notation est «faible» (B) et dont le niveau de sûretés est normal, et le coût total du prêt garanti (total des intérêts du prêt et des frais de garantie). Cette aide a été accordée à ÅI le 9 octobre 2003 (comme cela est expliqué aux considérants 81 et 82). De ce montant est déduite la somme de 19 500 EUR, versée en une seule fois comme frais de garantie ⁽³⁹⁾.

- b) Pour la garantie G-II, l'élément d'aide est la différence entre le taux de référence appliqué à une entreprise dont la catégorie de notation est «faible» (B) et dont le niveau de sûretés est normal, et le coût total du prêt garanti (total des intérêts du prêt et des frais de garantie). Cette aide a été accordée à ÅI le 2 novembre 2004. De ce montant est déduite la somme de 2 900 EUR, versée en une seule fois comme frais de garantie ⁽⁴⁰⁾.

- c) Pour la garantie G-III, l'élément d'aide est la différence entre le taux de référence appliqué à une entreprise dont la catégorie de notation est «satisfaisante» (BB) et dont le niveau de sûretés est normal, et le coût total du prêt garanti (total des intérêts du prêt et des frais de garantie). Cette aide a été accordée à ÅI le 13 décembre 2005. De ce montant est déduite la somme de 6 500 EUR, versée en une seule fois comme frais de garantie ⁽⁴¹⁾.

- (140) Les autorités finlandaises doivent déterminer, en coopération avec la Commission, le montant exact de l'aide à récupérer (voir le tableau ci-dessous), en suivant la méthode exposée dans les considérants 138 et 139 relatifs à la procédure de recouvrement. Le taux des intérêts à ajouter à l'élément d'aide court à compter du jour où le bénéficiaire a perçu l'aide jusqu'au jour où il l'a restituée. La Commission demande aux autorités finlandaises de s'acquitter des obligations qui leur incombent et de coopérer au calcul du montant exact de l'aide à récupérer,

⁽³⁹⁾ Voir considérant 81 et note 25.

⁽⁴⁰⁾ Voir considérant 83 et note 26.

⁽⁴¹⁾ Voir considérant 85 et note 27.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 5

Article premier

L'augmentation de capital d'un montant de 84 094,39 EUR accordée par la Finlande à Ålands Industrihus Ab, le 18 juin 1997, ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Les mesures d'aides d'État répertoriées au point 8.2 de la présente décision, que la Finlande a accordées illégalement à Ålands Industrihus Ab en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont incompatibles avec le marché intérieur.

Article 3

1. La Finlande récupère auprès du bénéficiaire les aides d'État visées à l'article 2.

2. L'intérêt applicable à la récupération court du jour où le bénéficiaire a perçu l'aide jusqu'au jour de son remboursement effectif.

3. Le taux d'intérêt est calculé conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.

4. La Finlande annule tous les paiements en suspens des aides visées à l'article 2 à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2 est immédiate et effective.

2. La Finlande veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Finlande communique à la Commission les informations suivantes:

- a) le montant total (aides et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
- b) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;
- c) les documents attestant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. La Finlande tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 6

La République de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2011.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

ANNEXE

Renseignements concernant les montants d'aide reçus, à récupérer et déjà récupérés

Identité du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue au titre du régime (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (Capital)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Capital	Intérêts de récupération

(*) Monnaie nationale, en millions.