

DÉCISION (UE) 2015/1073 DE LA COMMISSION**du 9 janvier 2015****concernant les aides d'État SA.35888 (2013/C) (ex 2013/NN), SA.37220 (2014/C) (ex 2013/NN), SA.38225 (2014/C) (ex 2013/NN) octroyées par Chypre à Cyprus Airways (Public) Ltd***[notifiée sous le numéro C(2014) 9362]***(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

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, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE**1.1. LA PREMIÈRE PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN (SA.35888)**

- (1) En février 2012, les services de la Commission ont été informés par la presse que l'État chypriote envisageait d'intervenir en faveur de Cyprus Airways (Public) Ltd (ci-après «Cyprus Airways» ou l'«entreprise»). Afin de déterminer si des questions liées aux aides d'État étaient susceptibles de se poser, la Commission a ouvert une procédure d'office.
- (2) La Commission a demandé des informations par lettres des 20 février, 15 juin et 23 août 2012. Les autorités chypriotes ont répondu les 6 avril et 30 août 2012. Le 4 octobre 2012, une réunion entre la Commission et les représentants des autorités chypriotes et de Cyprus Airways s'est déroulée à Bruxelles.
- (3) Le 13 décembre 2012, les autorités chypriotes ont notifié à la Commission l'aide d'État destinée au sauvetage de Cyprus Airways (SA.35888). Par lettre du 19 décembre 2012, la Commission a demandé des renseignements complémentaires. Les autorités chypriotes ont répondu le 4 janvier 2013.
- (4) Par lettre du 6 mars 2013 (ci-après la «décision du 6 mars 2013»), la Commission a informé Chypre de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») à l'égard de certaines interventions de l'État décrites ci-après à la section 3.2.1 (ci-après la «première procédure formelle d'examen»).
- (5) La décision de la Commission du 6 mars 2013 d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les autorités chypriotes et les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures d'aide présumées.
- (6) La Commission a reçu les observations des autorités chypriotes le 31 mai 2013. Les observations de cinq parties intéressées lui sont parvenues entre le 4 avril et le 3 juillet 2013. Le 10 septembre 2013, elle a reçu les observations des autorités chypriotes sur les observations présentées par les parties intéressées.

1.2. LA SECONDE PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN (SA.37220 ET SA.38225)

- (7) Par notification préalable du 22 juillet 2013, les autorités chypriotes ont transmis à la Commission un projet de plan de restructuration, et par notification du 23 octobre 2013, une version actualisée de ce plan (ci-après le «plan de restructuration de 2013») (SA.37220). Par lettre du 15 novembre 2013, la Commission a demandé des renseignements complémentaires. Les autorités chypriotes ont répondu le 10 janvier 2014.

⁽¹⁾ SA.35888: JO C 152 du 30.5.2013, p. 12; SA.37220 et SA.38225: JO C 117 du 16.4.2014, p. 125.

⁽²⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

- (8) Dans le cadre du contrôle régulier des régimes approuvés ou exemptés, les services de la Commission ont apprécié la mise en œuvre d'un régime chypriote d'aides à la formation ⁽³⁾. Par lettres des 3 décembre 2012, 15 février 2013 et 6 mai 2013, la Commission a demandé des informations, notamment sur l'aide à la formation octroyée à Cyprus Airways (SA.38225). Les autorités chypriotes ont répondu par lettres des 19 décembre 2012, 14 mars 2013 et 30 mai 2013.
- (9) Par lettre du 4 février 2014 (ci-après la «décision du 4 février 2014»), la Commission a informé Chypre de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'égard des interventions de l'État décrites à la section 3.2.2 (ci-après la «seconde procédure formelle d'examen»).
- (10) La décision de la Commission du 4 février 2014 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁴⁾. La Commission a invité les autorités chypriotes et les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures d'aide présumées.
- (11) La Commission a reçu les observations des autorités chypriotes le 31 mars 2014. Le 16 mars 2014, elle a reçu les observations de trois parties intéressées. Le 26 juin 2014, elle a reçu les observations des autorités chypriotes sur les observations présentées par les parties intéressées.
- (12) La Commission a demandé des renseignements complémentaires par lettres des 11 avril et 2 juillet 2014. Les autorités chypriotes ont répondu respectivement les 11 mai et 8 août 2014.
- (13) Par lettre du 14 novembre 2014, Chypre a accepté de renoncer à ses droits découlant de l'article 342 du traité, en liaison avec l'article 3 du règlement (CE) n° 1/1958, et de voir la présente décision adoptée et notifiée en anglais.

2. LE MARCHÉ DU TRANSPORT AÉRIEN CHYPRIOTE

- (14) Chypre possède deux aéroports internationaux, Larnaca (LCA, à proximité de Nicosie, la capitale) et Paphos (PFO). L'île étant de petite taille, la plupart des voyageurs au départ et à destination de Chypre peuvent accéder facilement au premier comme au second.
- (15) Les passagers qui arrivent à Chypre viennent principalement du Royaume-Uni et de Russie; ceux qui viennent d'Allemagne, de Suède ou de Grèce sont beaucoup moins nombreux. L'afflux de passagers varie selon les saisons: pendant les mois d'été (juillet-août), leur nombre est plus de trois fois supérieur à celui enregistré pendant les mois d'hiver (décembre-février). Le trafic depuis la Grèce ne connaît toutefois pas de fluctuations saisonnières significatives.
- (16) La part de marché détenue par Cyprus Airways représente environ 15 % du trafic en direction ou en provenance de l'île (donnée de 2012), mais cette part de marché varie en fonction de la saison. Les marchés les plus importants pour l'entreprise sont les liaisons entre Chypre et la Grèce et entre Chypre et le Royaume-Uni. Cyprus Airways a également été active sur le marché grec des vols intérieurs jusqu'au second semestre 2013. Certaines liaisons avec le Moyen-Orient sont également des marchés traditionnels de l'entreprise.
- (17) De grandes compagnies aériennes européennes sont traditionnellement présentes sur les mêmes marchés que Cyprus Airways. Certaines liaisons vers Chypre ne sont cependant assurées que de manière saisonnière. Depuis une époque plus récente, Cyprus Airways subit en outre la concurrence de compagnies aériennes à bas prix, dont certaines opérant depuis Chypre.
- (18) L'économie chypriote se trouve dans une situation difficile, comme en témoignent la contraction du PIB depuis 2009, l'augmentation du déficit budgétaire et la hausse du chômage. En raison de la détérioration de ses conditions de financement, Chypre reçoit un soutien financier des États membres de la zone euro ainsi que du Fonds monétaire international (FMI).

⁽³⁾ SA.27573 (2012/MX) — *Programmes de formation continue pour des entreprises individuelles à Chypre*; régime d'aides approuvé par Chypre par décision du commissaire responsable du contrôle des aides d'État, publiée au journal officiel chypriote n° 8025 du 21 novembre 2008.

⁽⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

- (19) Du fait de la récession qui sévit à Chypre et dans d'autres pays européens, le nombre de passagers à destination ou au départ de Chypre a diminué. De plus, le prix moyen des billets a chuté de manière significative. Les futures performances du marché chypriote vont dépendre de la reprise en Europe, mais aussi de la situation de l'économie locale.

3. DESCRIPTION DES MESURES

3.1. LEUR BÉNÉFICIAIRE

- (20) Cyprus Airways a été créée en 1947. Ses principales activités sont le transport aérien de passagers et de marchandises, ainsi que d'autres services liés à ces activités. L'entreprise est cotée à la Bourse de Chypre. Depuis le début de l'année 2013, à la suite d'une augmentation de capital (sur laquelle portent les deux procédures formelles d'examen), elle a pour principal actionnaire l'État chypriote, qui en possède 93,67 % des parts, des investisseurs privés détenant les parts restantes.
- (21) Fin 2013, Cyprus Airways assurait des services aériens réguliers vers une quinzaine de destinations, disposait d'une flotte de six avions (Airbus A320) et employait environ 600 personnes. Il s'agissait donc d'une grande entreprise ⁽⁵⁾.
- (22) En 2005, Cyprus Airways a bénéficié d'une aide au sauvetage de 30 millions de CYP (soit environ 51 millions d'EUR), et en 2007, d'une série de mesures de restructuration consistant principalement en i) des prêts d'un montant de 55 millions de CYP (environ 96 millions d'EUR), dont un prêt de 45 millions de CYP (environ 78 millions d'EUR) garanti par l'État, et ii) une augmentation de capital de 14 millions de CYP (environ 24 millions d'EUR), à laquelle actionnaires publics et privés ont participé à égalité. Ces mesures, qui comprenaient un plan de restructuration (ci-après le «plan de restructuration de 2007»), ont été approuvées par la Commission en tant qu'aides à la restructuration compatibles ⁽⁶⁾.
- (23) Cyprus Airways reçoit une indemnisation annuelle pour les pertes dues à l'interdiction de survoler la Turquie dont font l'objet les avions chypriotes. Cette indemnisation repose sur un régime d'aide autorisé par la Commission conformément à l'article 107, paragraphe 2, point b), du traité. Les bénéficiaires de ce régime sont les compagnies aériennes établies à Chypre ⁽⁷⁾.

3.2. DESCRIPTION DES MESURES

3.2.1. La première procédure formelle d'examen

- (24) La Commission a ouvert la procédure formelle d'examen le 6 mars 2013 au sujet des mesures suivantes:

3.2.1.1. Mesure 1: contribution de l'État à l'augmentation de capital de 2012

- (25) De septembre à décembre 2012, l'État a versé 31,33 millions d'EUR à Cyprus Airways sous la forme d'«avances» en vue d'un projet d'augmentation de capital de 45 millions d'EUR au total. Le montant a été versé par tranches.
- (26) En novembre 2012, un nouveau plan d'exploitation (ci-après le «plan de redressement») a été transmis à la Commission. Ce plan envisageait le redressement de l'entreprise en cinq ans grâce à une augmentation de capital, à l'amélioration des facteurs de coûts et de productivité, à de nouveaux investissements, ainsi qu'à la réorganisation de l'entreprise en une compagnie aérienne de qualité à classe unique proposant des services à la carte («single-class value airline of option-based services»). Il prévoyait une rentabilité marginale dès la deuxième année de son exécution. Il était subordonné à l'approbation des actionnaires de l'époque, qui auraient participé à l'augmentation de capital nécessaire à sa mise en œuvre. Il n'a finalement pas été mis en œuvre.
- (27) À l'époque de l'octroi de la mesure 1, les autorités chypriotes ont affirmé que l'État agissait comme un investisseur en économie de marché afin de sauvegarder ses actifs jusqu'à la finalisation du plan de redressement et à l'augmentation de capital par l'ensemble des actionnaires.

⁽⁵⁾ Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

⁽⁶⁾ Décision de la Commission du 3 mai 2005 concernant l'aide d'État N 69/2005 (JO C 191 du 5.8.2005, p. 4) et décision de la Commission 2008/137/CE du 7 mars 2007 concernant l'aide d'État C 10/06 (ex N555/05) — Cyprus Airways Public Ltd — Plan de restructuration (JO L 49 du 22.2.2008, p. 25).

⁽⁷⁾ Décision de la Commission du 27 juin 2012 concernant l'aide d'État SA.32523 (11/N) (JO C 230 du 1.8.2012, p. 1).

- (28) Les autorités chypriotes estimaient en outre que l'augmentation de capital se ferait avec une participation proportionnelle des actionnaires privés, correspondant à 13,67 millions d'EUR supplémentaires. La contribution des actionnaires privés n'a cependant été que de 106 000 EUR: le capital social de l'entreprise n'a donc été augmenté que de 31,4 millions d'EUR. En conséquence, la participation de l'État dans Cyprus Airways s'est accrue, passant de 69,62 % à 93,67 %.

3.2.1.2. *Mesure 2: aide au sauvetage*

- (29) Le 13 décembre 2012, les autorités chypriotes ont notifié une aide au sauvetage de 73 millions d'EUR à Cyprus Airways. Dans la notification, elles déclaraient que ce montant correspondait aux besoins nets de trésorerie de l'entreprise jusqu'au 30 juin 2013, c'est-à-dire pour six mois. Les autorités chypriotes prévoyaient d'accorder cette aide au sauvetage sous la forme d'un prêt d'État au taux d'intérêt de 1,76 %, qui devait être remboursé au plus tard le 30 juin 2013.
- (30) Elles déclaraient que sur les 73 millions d'EUR d'aide au sauvetage, 16,3 millions d'EUR avaient déjà été octroyés à Cyprus Airways dans le cadre de la mesure 1. Dans la décision du 6 mars 2013, la Commission a fait observer que les autorités chypriotes avaient notifié une aide au sauvetage sous forme de prêt, alors que le versement de 16,3 millions d'EUR faisait partie d'une augmentation de capital.
- (31) Les autorités chypriotes ont fait valoir que l'aide au sauvetage était nécessaire pour soutenir Cyprus Airways pendant une courte période. Elles ont reconnu l'octroi d'une aide à la restructuration en 2007, mais ont expliqué que les circonstances, exceptionnelles, compromettaient l'exécution initiale du plan de restructuration de 2007 et mettaient en péril la viabilité à long terme de l'entreprise. Les circonstances invoquées étaient la situation financière à Chypre et en Grèce, deux des principaux marchés où Cyprus Airways exerce ses activités, ainsi que l'instabilité politique au Moyen-Orient, les effets de l'interdiction faite aux avions chypriotes de survoler la Turquie, l'entrée sur le marché d'un nouveau concurrent à bas prix prétendument subventionné par un régime d'aides d'État, et la sous-capitalisation de l'entreprise.

3.2.1.3. *Mesure 3: indemnités à titre gracieux*

- (32) Selon la notification du 13 décembre 2012, le Conseil des ministres chypriote a décidé, le 4 décembre 2012, d'accorder à titre gracieux des indemnités au personnel de Cyprus Airways visé par des licenciements dans le cadre de la restructuration de l'entreprise. Les conditions d'octroi de toute indemnité à titre gracieux prévues par cette décision étaient: i) que cette indemnité soit conforme aux règles en matière d'aides d'État, ii) que les syndicats de Cyprus Airways acceptent le nouveau plan d'exploitation (c'est-à-dire le plan de redressement), et iii) qu'elle ne dépasse pas 50 % de l'indemnité normalement versée au personnel concerné par le Fonds chypriote pour les travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations (FTLR).

3.2.2. **La seconde procédure formelle d'examen**

- (33) La Commission a ouvert la procédure formelle d'examen le 4 février 2014 au sujet des mesures suivantes:

3.2.2.1. *Mesure 4: aide à la restructuration*

- (34) Le 23 octobre 2013, les autorités chypriotes ont notifié une aide à la restructuration accordée à Cyprus Airways pour un montant de 102,9 millions d'EUR, accompagnée d'un nouveau plan de restructuration (c'est-à-dire du plan de restructuration de 2013), sans rapport avec le plan de redressement mentionné au considérant 26 ci-dessus. Le montant de l'aide à la restructuration se décomposait comme suit:
- la participation de l'État à l'augmentation de capital pour un montant de 31,33 millions d'EUR, déjà octroyé en 2012 (mesure 1);
 - les tranches de l'aide au sauvetage sous forme de prêt déjà accordée à Cyprus Airways (mesure 2), soit 34,5 millions d'EUR au total. Le montant versé ne devait pas être remboursé par l'entreprise et la dette correspondante serait convertie en actions;
 - en 2007, dans le cadre du train de mesures d'aide à la restructuration approuvé, l'État chypriote a accordé sa garantie pour un prêt de 45 millions de CYP (environ 78 millions d'EUR) contracté par l'entreprise auprès de Hellenic Bank (voir le considérant 22 ci-dessus). Cyprus Airways a régulièrement assuré le service de ce prêt en effectuant des versements échelonnés deux fois par an, et en août 2013, le montant restant dû était de 28,5 millions d'EUR. Au titre de l'aide à la restructuration notifiée, l'entreprise ne devait pas rembourser le montant restant dû à Hellenic Bank: elle activerait la garantie de l'État, contractant une nouvelle dette à l'égard de ce dernier, puisqu'il devrait finir de rembourser le prêt. Cette dette de 28,5 millions d'EUR devait ensuite être convertie par l'État en actions de Cyprus Airways;

- d) le fonds de prévoyance de Cyprus Airways pour le personnel basé à Chypre (à l'exclusion des pilotes) est un régime de prestations définies financé par les cotisations des salariés et de l'entreprise. La totalité du montant affecté au fonds de prévoyance — en fonction des engagements contractuels du personnel (le «pouvoir d'achat») — est à la disposition de l'entreprise. Celle-ci garantit également le pouvoir d'achat de ce fonds. Les placements ayant enregistré de mauvaises performances, le fonds de prévoyance s'est retrouvé en déficit important, établi au 1^{er} janvier 2013 à 12 millions d'EUR sur la base de la continuité de l'entreprise (c'est-à-dire en partant du principe que Cyprus Airways continue à exercer ses activités) et à 14,9 millions d'EUR sur la base d'une interruption de l'activité. Dans le cadre de l'aide à la restructuration, l'État chypriote va couvrir 8,6 millions d'EUR du déficit établi sur la base de la continuité de l'entreprise, tandis que le montant restant sera couvert par des transactions immobilières (produit de la vente du bien immobilier de l'entreprise à Nicosie et cession du bien immobilier de l'entreprise à Athènes au fonds de prévoyance).
- (35) Les éléments a) et b) de l'aide à la restructuration correspondent aux mesures 1 et 2, qui ont ensuite été notifiées dans le cadre de l'aide à la restructuration accordée à Cyprus Airways.
- (36) Le plan de restructuration de 2013 envisageait en outre la possibilité d'un prêt à court terme de l'État pour un montant de 10 millions d'EUR; selon les autorités chypriotes, ce prêt devait être accordé aux conditions du marché. La date ou les conditions d'octroi envisagées pour ce prêt n'étant cependant pas claires, il n'est pas compris dans le montant total de 102,9 millions d'EUR.
- (37) Les autorités chypriotes ont expliqué qu'au début, le plan de restructuration de 2007 avait été exécuté conformément au calendrier. Mais en 2009, les recettes de l'entreprise ont commencé à décliner sous l'effet de la crise financière dans l'Union européenne, en particulier en Grèce et à Chypre. D'autres causes des nouvelles difficultés de l'entreprise sont l'interdiction de survoler la Turquie, qui ne permet pas à Cyprus Airways d'atteindre les marchés potentiels que sont la Russie, l'Arménie et l'Ukraine en un temps de vol compétitif, l'agitation au Moyen-Orient, ainsi que la présence de concurrents à bas prix possédant une base à Chypre.

3.2.2.2. Le plan de restructuration de 2013

- (38) Le plan de restructuration de 2013 prévoyait que la période de restructuration commence en avril 2012 (première vente d'un actif dans le cadre de la contribution propre de l'entreprise à ses coûts de restructuration) et s'achève à la fin de l'année 2017. L'objectif était de rétablir la rentabilité de Cyprus Airways à partir de l'exercice financier 2014. Les autorités chypriotes ont expliqué que ce plan de restructuration n'avait pas d'incidence sur le modèle commercial fondamental de l'entreprise. Celle-ci a déjà entrepris certaines mesures prévues par ce plan de restructuration.

Restructuration de la flotte et des activités

- (39) Le plan de restructuration de 2013 prévoyait de réduire la flotte à six avions (contre treize au début du mois d'avril 2012). Cet objectif a été atteint le 10 décembre 2013 après la vente de deux avions appartenant à l'entreprise en avril 2012 et après l'expiration des contrats de location de cinq autres avions. Sur les six avions restants de la flotte, cinq, loués par Cyprus Airways, devaient continuer à servir, tandis qu'un autre, appartenant à l'entreprise, servirait d'appareil de rechange.
- (40) Cette réduction de la flotte devait se traduire par une réduction du nombre de liaisons à treize. Les liaisons suivantes étaient déjà supprimées depuis avril 2012: LCA-ATH-SKG-LCA; LCA-ATH-HER-LCA; LCA-ATH-RHO-LCA; LCA-LED⁽⁸⁾. Il était prévu de supprimer également les liaisons suivantes: LCA-HER-RHO-LCA; LCA-SKG-HER-LCA; LCA-SKG-RHO-LCA; LCA-FCO; LCA-VIE et LCA-LHR, qui devait être remplacée par LCA-STN⁽⁹⁾. L'entreprise devait en outre réduire la fréquence de trois liaisons: LCA-LON, LCA-SKG et LCA-HER⁽¹⁰⁾. Il était prévu de maintenir les liaisons suivantes: LCA-ATH, LCA-SKG, LCA-HER, LCA-AMS, LCA-CDG, LCA-SVO, LCA-SOF, LCA-FRA, LCA-MUC, LCA-ZRH, LCA-TLV, LCA-BEY, LCA-STN⁽¹¹⁾. Selon les autorités chypriotes, le plan de restructuration de 2013 prévoyait donc une réduction de la capacité en SKO⁽¹²⁾ de 35 % par rapport à la capacité de 2012.
- (41) Le plan prévoyait une meilleure répartition des horaires de vols afin d'utiliser au mieux la flotte. Considérée comme stratégique en raison de son attrait, la liaison avec Londres a été modifiée: décollages et atterrissages n'ont plus lieu à l'aéroport de Heathrow mais à celui de Stansted.

⁽⁸⁾ ATH: Athènes; SKG: Thessalonique; HER: Héraklion-Crète; RHO: Rhodes; LED: Saint-Petersbourg.

⁽⁹⁾ FCO: Rome-Fiumicino; VIE: Vienne; LHR: Londres-Heathrow; STN: Londres-Stansted.

⁽¹⁰⁾ LON: renvoie collectivement aux aéroports situés dans la région de Londres.

⁽¹¹⁾ AMS: Amsterdam-Schiphol; CDG: Paris-Charles-de-Gaulle; SVO: Moscou-Chérémetiévo; SOF: Sofia; FRA: Francfort-sur-le-Main; MUC: Munich; ZRH: Zurich; TLV: Tel-Aviv; BEY: Beyrouth.

⁽¹²⁾ SKO: sièges kilomètres offerts.

Mesures de réduction des coûts

- (42) Le plan de restructuration de 2013 prévoyait comme scénario de référence de réduire les coûts directs de 45,7 millions d'EUR au total avant la fin de l'exercice financier 2014. Sur ce montant, 16,2 millions d'EUR d'économies résultent d'une baisse des volumes, qui comprend notamment la compression du personnel et des rémunérations liée à cette baisse, tandis que les 29,5 millions d'EUR restants résultent d'économies supplémentaires. Les principales composantes de cette réduction des coûts sont les licenciements (17,6 millions d'EUR), d'autres réductions des dépenses de personnel (4,5 millions d'EUR), la réduction des dépenses de carburant (grâce à l'homogénéisation de la flotte, composée d'Airbus A320 à capacité de sièges reconfigurée: 12,5 millions d'EUR), la réduction des coûts par passager (notamment au moyen de la suppression de l'option restauration en classe économique: 5,5 millions d'EUR), la réduction et la renégociation des frais d'assistance au sol à l'aéroport de LCA (4,2 millions d'EUR), la réduction et la renégociation de redevances aéroportuaires et en route (3,3 millions d'EUR) et l'arrêt de dépenses de location d'avions (4,5 millions d'EUR).
- (43) Outre la réduction de la flotte et des liaisons, les mesures suivantes ont été exécutées avant janvier 2014: suppression de la restauration en classe économique, renégociation des frais d'assistance au sol à l'aéroport de LCA (1,2 million d'EUR d'économies contre 0,6 million d'EUR attendus dans le plan de restructuration de 2013) et réduction de 10 % des salaires et de la contribution au fonds de prévoyance. En revanche, la réduction des taxes d'atterrissage et de stationnement à l'aéroport de LCA ne devrait pas avoir lieu dans un avenir proche: des litiges sont en effet en cours au sujet d'autres charges, ce qui, à ce stade, ne permet pas de renégocier lesdites taxes.
- (44) Pour ce qui est des licenciements, le nombre de salariés est passé de 1 037 en décembre 2011 à 650 en janvier 2014, sachant que 321 autres licenciements semblent avoir été décidés mais sont encore en instance. Les autorités chypriotes ont indiqué qu'aucune indemnité à titre gracieux n'avait été accordée pour ces licenciements.

Initiatives en matière de recettes

- (45) En ce qui concerne les nouvelles initiatives en matière de recettes, le plan de restructuration de 2013, dans le scénario de référence, partait du principe d'une augmentation des tarifs de 2 à 3 % par an à partir de 2015. Selon l'hypothèse basse, ce plan de restructuration anticipait une baisse des recettes de 1 % en 2014 et aucune augmentation après 2015. Il évoquait en outre des recettes accessoires issues de services complémentaires offerts aux passagers, mais sans préciser aucun montant.

Rétablissement de la viabilité: hypothèses

- (46) Le plan de restructuration de 2013 prévoyait le rétablissement de la viabilité de l'entreprise à partir de 2014. Selon le scénario de référence, ce plan prévoyait les résultats financiers suivants, en partant du principe que la restructuration financière (dans le cadre de la mesure 4) serait réalisée avant la fin de l'année 2013:

Tableau 1

Résultat prévisionnel (scénario de référence) (Mio EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	168,1	108,2	109,6	111,7	113,1
EBIT	(18,8)	0,4	2,1	4,6	6,0
Résultat net avant impôts	(18,9)	0,4	2,1	4,6	6,0
% EBIT	(24,9) %	0,4 %	1,9 %	4,1 %	5,3 %
Réserves de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total réserves	(103,1)	(102,7)	(100,5)	(96,0)	(90,0)
Total capitaux propres	1,4	1,8	4,0	8,5	14,5

- (47) Le plan de restructuration de 2013 prévoyait la rentabilité suivante:

Tableau 2

Rentabilité prévisionnelle

	<i>(en %)</i>			
	2014	2015	2016	2017
ROE (rendement des capitaux propres)	21,2	54,1	53,5	41,3
ROCE (rendement des capitaux employés)	1,2	6,1	11,4	13,0

- (48) Indépendamment des mesures de restructuration susmentionnées, ces prévisions de résultats se fondaient sur les hypothèses suivantes:

- a) réduction du nombre de passagers et des recettes en raison de la réduction du réseau;
- b) économies de carburant grâce au recours accru à un système de gestion du carburant, en partant du principe d'une stabilité du prix du carburant;
- c) projet de rééchelonnement des dettes contractées envers des tiers permettant de ne cumuler et de ne devoir payer aucun intérêt et de ne faire aucun nouvel emprunt;
- d) stabilité du taux de change USD/EUR jusqu'en 2017;
- e) absence de protection contre les risques liés aux fluctuations du prix du carburant ou du taux de change USD/EUR en raison de l'incapacité à fournir une garantie pour ce type d'instrument.

- (49) La rentabilité prévisionnelle venait principalement des liaisons restantes que sont LCA-BEY, LCA-TLV, LCA-SOF et LCA-SVO, les seules à afficher un résultat d'exploitation (EBIT) positif pendant la période de restructuration. Pour les autres liaisons maintenues, le bénéfice net prévu était nul ou négatif.

- (50) Le plan de restructuration de 2013 comprenait un scénario optimiste et un scénario pessimiste. Le scénario pessimiste ne prenait en considération que la diminution des recettes évoquée au considérant 45 ci-dessus et aboutissait (au niveau de l'EBIT) à 0,3 million d'EUR de pertes en 2014, 0 EUR en 2015 et à 0,3 million d'EUR de bénéfice en 2016 et 2017.

- (51) Le plan de restructuration reconnaissait l'existence de certains risques liés au rétablissement de la viabilité, sans tenir compte de leur incidence sur les différents scénarios, en particulier sur le scénario pessimiste. Il s'agissait notamment des risques suivants:

- a) le risque macroéconomique, et plus particulièrement la possibilité d'une hausse du prix du pétrole ou d'une évolution du taux de change USD/EUR. Pour ces deux risques, le plan calculait séparément que l'incidence, sur un an, d'une variation de 1 % serait d'environ 310 000 EUR et 425 000 EUR, respectivement;
- b) le risque d'une intensification de la concurrence sur les liaisons avec Tel Aviv (en raison d'un accord de déréglementation «ciel ouvert» qui devrait entraîner une concurrence accrue sur cette liaison à partir de 2015) et Moscou (en raison de l'augmentation attendue de la fréquence des vols exploités par Transaero, concurrent de Cyprus Airways). L'incidence possible de ces risques sur les recettes futures de Cyprus Airways n'a pas été modélisée.

Coût et financement de la restructuration

- (52) Le total des coûts de restructuration s'élevait à 147,4 millions d'EUR, ventilés comme suit:

Tableau 3

Coûts de restructuration (Mio EUR)

Pertes cumulées	99,7
-----------------	------

Autres coûts de restructuration (résiliation de contrats de location d'avions, indemnités de licenciement, etc.)	10,4
Fonds de roulement	37,4
Total des coûts de restructuration	147,4

- (53) Le total de l'aide à la restructuration prévu par le plan de restructuration de 2013 s'élevait à 102,9 millions d'EUR, soit 69,8 % des coûts de restructuration. L'entreprise contribuerait à ces coûts («contribution propre») en vendant ou en cédant des actifs d'une valeur totale estimée à 54,46 millions d'EUR. Le plan de restructuration de 2013 prévoyait que la contribution propre se compose des éléments suivants:

Tableau 4

Contribution propre proposée par le plan de restructuration de 2013

	Montant (Mio EUR)	Date de réalisation estimée
Vente de deux Airbus A319	22,1	Conclue en avril 2012
Vente du créneau horaire du soir de LHR	15	En cours de négociation
Vente du créneau horaire du matin de LHR	10	Fin 2014
Vente de pièces détachées	3,5	2,0 millions d'EUR en 2013; 1,1 million d'EUR en 2014; 0,4 million d'EUR en 2015
Vente du bien immobilier de Nicosie	3,1	Conclue le 6 août 2013
Cession du bien immobilier d'Athènes au fonds de prévoyance	0,76	Contrat de cession passé en aout 2013
Total de la contribution propre envisagée	54,46	

- (54) Pour les ventes conclues (deux Airbus A 319 et le bien immobilier de Nicosie), les autorités chypriotes ont fourni les contrats de vente, qui confirmaient les montants prévus par le plan de restructuration de 2013. Quant aux ventes non réalisées, les autorités chypriotes ont fourni des rapports d'expertise, établis par des cabinets spécialisés, de la valeur des deux créneaux horaires de LHR et du bien immobilier d'Athènes.

Prévention de toute distorsion excessive de la concurrence

- (55) Les autorités chypriotes proposaient de considérer certaines des mesures précédemment évoquées comme des contreparties visant à réduire au minimum l'incidence sur la concurrence et les concurrents, en particulier:
- la suppression de liaisons rentables⁽¹³⁾ représentant 8,8 % des SKO en 2012 (HER-SKG, LCA-FCO, LCA-LED, LCA-LED-PFO-LED-LCA et RHO-SKG-RHO), ainsi que la réduction de la capacité sur les liaisons rentables suivantes: LCA-LON, LCA-ATH, LCA-SKG, LCA-HER. Selon les autorités chypriotes, au total, les SKO sur les liaisons rentables seraient ainsi réduits de 24 % par rapport à la capacité de 2012;
 - la vente des deux créneaux horaires de LHR. LHR étant un aéroport entièrement coordonné, les autorités chypriotes considéraient que ces créneaux fourniraient une compensation suffisante aux concurrents potentiels;

⁽¹³⁾ Le plan de restructuration de 2013 considérait comme des liaisons rentables les liaisons représentant une contribution brute positive aux coûts de l'entreprise, c'est-à-dire aux recettes, déduction faite des coûts variables.

c) la réduction de la flotte (sept avions en moins).

- (56) Les autorités chypriotes ont maintenu que la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012 ne constituait pas une aide d'État, mais ont inclus la mesure 1 dans l'aide à la restructuration notifiée. Elles ont également fait valoir que le plan de restructuration de 2013 était prudent, qu'il contenait des mesures compensatoires suffisantes, que la contribution propre de l'entreprise était aussi élevée que possible et qu'il allait rétablir la rentabilité de Cyprus Airways à moyen terme.
- (57) Plus généralement, les autorités chypriotes ont expliqué l'importance du transport aérien pour l'économie chypriote et rappelé les circonstances exceptionnelles et imprévisibles, justifiant, à leurs yeux, d'autoriser Cyprus Airways à recevoir une aide à la restructuration supplémentaire. Outre ces circonstances, les autorités chypriotes ont évoqué l'exploitation d'un aéroport «illégal», situé dans la partie septentrionale occupée de Chypre, qu'utiliseraient des compagnies aériennes turques pour transporter des touristes en provenance de destinations européennes vers Chypre.

3.2.2.3. Mesure 5: aide à la formation

- (58) Selon les autorités chypriotes, Cyprus Airways a bénéficié en 2010-2011 d'une aide à la formation de 269 317,94 EUR au titre du régime applicable aux programmes de formation continue à destination des entreprises mis en œuvre par les autorités chypriotes conformément au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission⁽¹⁴⁾ (règlement général d'exemption par catégorie, ci-après le «RGEC»).
- (59) Contrairement à leur argumentation relative aux mesures notifiées (voir par exemple le considérant 68), les autorités chypriotes ont, dans les lettres qu'elles ont envoyées au sujet du régime d'aide à la formation, en particulier dans celle du 14 mars 2013, soutenu que Cyprus Airways n'était pas en difficulté lorsque l'aide à la formation en cause a été octroyée. Elles considèrent ainsi que la mesure était conforme au régime national d'aide à la formation, qui s'appuie sur le RGEC et est donc compatible avec le marché intérieur.

3.3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

3.3.1. La première procédure formelle d'examen

- (60) Dans la décision du 6 mars 2013 (points 41 à 46), la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que Cyprus Airways pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté au sens de la communication de la Commission établissant des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les «lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration»)⁽¹⁵⁾ depuis 2010 au moins.
- (61) Dans ce contexte, la Commission est arrivée à la conclusion préliminaire que les mesures 1, 2 et 3 constituaient des aides d'État et a exprimé des doutes quant à leur compatibilité avec le marché intérieur. Les mesures ne paraissaient pas conformes aux lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration en raison de l'absence de plan de restructuration pour l'augmentation de capital et de la forme de l'aide au sauvetage, qui semblait comprendre une partie de l'apport de capitaux. La Commission a également émis des doutes quant au respect du principe de non-récurrence, selon lequel une entreprise ne peut recevoir d'aide au sauvetage et/ou à la restructuration qu'une seule fois tous les dix ans. La Commission se demandait en particulier si les justifications données par les autorités chypriotes constituaient des circonstances exceptionnelles et imprévisibles autorisant une nouvelle aide à la restructuration.

3.3.2. La seconde procédure formelle d'examen

- (62) Dans la décision du 4 février 2014, la Commission a réitéré sa conclusion préliminaire selon laquelle Cyprus Airways pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté depuis 2010. La Commission est donc parvenue à la conclusion préliminaire que la mesure 4 (comprenant également les mesures 1 et 2) et la mesure 5 constituaient des aides d'État et a fait part de ses doutes quant à leur compatibilité avec le marché intérieur, ces mesures ne paraissant pas conformes aux lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration (mesures 1, 2 et 4) et au RGEC (mesure 5).

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté» (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2), dont la validité a été prolongée en 2009 (JO C 156 du 9.7.2009, p. 3) et en 2012 (JO C 296 du 2.10.2012, p. 3). Bien que la Commission ait adopté et publié de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1), elle continuera à se référer, dans la présente décision, aux lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, car les mesures examinées ont été notifiées avant le 1^{er} août 2014. En outre, dans la mesure où l'aide a déjà été octroyée sans autorisation de la Commission et, partant, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité (mesures 1 et 5), elle a été accordée avant l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices.

- (63) La Commission a notamment exprimé des doutes quant au fait que le plan de restructuration reposait sur des hypothèses prudentes et rétablirait la viabilité de l'entreprise dans un délai raisonnable, conforme à la pratique. La Commission trouvait en outre le niveau de la contribution propre de l'entreprise insuffisant et se demandait si les mesures compensatoires proposées concernaient réellement des liaisons non déficitaires.
- (64) Enfin, la Commission a répété qu'elle se demandait si les circonstances justifiaient une exception au principe de non-réurrence. Elle a fait observer que Cyprus Airways avait développé ses vols intérieurs en Grèce entre 2011 et 2013 et avait donc délibérément accru son exposition au marché grec. Du point de vue de la Commission, l'interdiction faite aux avions chypriotes de survoler la Turquie et l'exploitation d'un aéroport sur le territoire occupé de l'île ne pouvaient pas être qualifiées de circonstances exceptionnelles, car ces faits ne sont pas nouveaux.
- (65) En tout état de cause, la Commission a fait remarquer que le montant de l'aide à la formation aurait dû faire partie de l'aide à la restructuration octroyée à Cyprus Airways et aurait donc dû être également pris en considération dans le plan de restructuration de 2013.
- (66) Dans la décision du 4 février 2014, la Commission n'a pas pris position sur la question de savoir si un éventuel prêt à court terme de 10 millions d'EUR constituait une aide d'État parce que les conditions de ce prêt n'étaient pas claires.

4. OBSERVATIONS SUR LES PROCÉDURES FORMELLES D'EXAMEN

4.1. OBSERVATIONS DE CHYPRE

- (67) Bien que la présente décision porte sur trois procédures distinctes, la Commission fait observer que leurs objets respectifs se recoupent dans la mesure où elles concernent le même bénéficiaire et où certaines mesures sont les mêmes. Aussi la Commission juge-t-elle opportun de résumer ensemble les observations de Chypre sur les deux procédures formelles d'examen.
- (68) Dans leurs observations présentées dans le cadre de la première procédure formelle d'examen, les autorités chypriotes ont confirmé que Cyprus Airways était une entreprise en difficulté depuis 2009.
- (69) Au sujet de la contribution de l'État à l'augmentation de capital de 2012, elles ont d'abord souligné que l'État avait agi comme un investisseur avisé en économie de marché afin de sauvegarder la valeur de son investissement et d'éviter une incidence négative sur d'autres activités commerciales de Chypre liées à Cyprus Airways. Le manque de participation des autres actionnaires a été attribué à la situation difficile de l'économie chypriote à cette époque. Les autorités chypriotes ont cependant accepté d'inclure la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012 dans l'aide à la restructuration notifiée.
- (70) Au sujet de l'aide au sauvetage, elles ont déclaré que c'était le minimum de liquidités dont l'entreprise avait besoin jusqu'à la finalisation d'un nouveau plan de restructuration qui remplace le plan de redressement. Elles ont affirmé que le taux d'intérêt de 1,66 %⁽¹⁶⁾ était le taux accordé aux entreprises saines. Elles ont également insisté sur les conséquences sociales d'une faillite de Cyprus Airways en l'absence d'aide au sauvetage, ainsi que sur l'importance de l'entreprise pour la qualité de la desserte de l'île.
- (71) Pour ce qui est des indemnités à titre gracieux, les autorités chypriotes ont indiqué que Cyprus Airways n'était pas obligée de verser une telle indemnité au personnel licencié. Par conséquent, si l'État devait accorder une indemnité à titre gracieux, cela ne procurerait pas d'avantage à l'entreprise, car celle-ci ne serait déchargée d'aucune obligation de paiement exigible contractuellement.
- (72) En ce qui concerne la durée de la période de restructuration, les autorités chypriotes ont renvoyé aux lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, qui exigent que cette durée soit «la plus courte possible», et ont cité des affaires dans lesquelles la Commission a approuvé des périodes de restructuration supérieures à cinq ans⁽¹⁷⁾. Les autorités chypriotes ont en outre expliqué que le temps écoulé jusqu'en décembre 2012 avait été essentiellement «perdu» en raison d'un changement intervenu au conseil d'administration, de l'élaboration et de la non-exécution du plan de redressement et de l'aggravation de la situation financière de l'entreprise, ce qui ne permettait pas de réaliser le plan d'origine, à savoir une augmentation de capital *pari passu*, sans aide d'État ni prêt de sauvetage.

⁽¹⁶⁾ Ce taux est inférieur à celui indiqué dans la notification de l'aide au sauvetage (voir le considérant 29).

⁽¹⁷⁾ Décision de la Commission du 22 février 2006 concernant l'aide d'État N 464/2005, aide à la restructuration accordée à AB Kauno ketaus liejykla (JO C 270 du 7.11.2006, p. 2); décision de la Commission du 18 juillet 2001 concernant l'aide d'État NN 92/1999, aide en faveur de Zentrum Mikroelektronik Dresden AG (JO C 328 du 23.11.2001, p. 2); décision de la Commission du 1^{er} juin 2005 concernant l'aide d'État N 584/2004, aide à la restructuration accordée à AB Vingriai (JO C 187 du 30.7.2005); décision 2010/3/CE de la Commission du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 19/05 (ex N 203/05) accordée par la Pologne en faveur du chantier naval de Szczecin (JO L 5 du 8.1.2010, p. 1).

- (73) S'agissant du plan de restructuration de 2013, les autorités chypriotes ont maintenu leur position selon laquelle il permettrait à l'entreprise de rétablir sa viabilité malgré les risques de concurrence accrue et de perte de passagers en raison de la suppression de la restauration en classe économique. Elles ont également affirmé que ce plan reposait sur des hypothèses prudentes concernant la situation financière de l'entreprise, l'efficacité du réseau maintenu, les fluctuations du prix du carburant et le taux de change USD/EUR. Elles ont en outre mis en avant que le plan de restructuration de 2013 prévoyait des initiatives en matière de recettes de moyen à long terme non reflétées dans ses calculs, notamment la possibilité de mettre en place de méthodes de marketing et de vente directs.
- (74) Au sujet des liaisons déficitaires que le plan de restructuration de 2013 prévoyait de maintenir, les autorités chypriotes ont déclaré qu'elles affichaient toutes une contribution brute positive (c'est-à-dire couvrant au moins leurs coûts variables) et qu'il fallait que le réseau de l'entreprise garde une taille critique pour attirer les passagers.
- (75) De plus, les autorités chypriotes ont souligné le fait que certaines projections du plan de restructuration de 2013 avaient réussi mieux que prévu, notamment la réduction des dépenses d'assistance au sol à LCA. Elles ont également expliqué qu'il ne restait plus aucune dette à rembourser à l'entreprise d'assistance au sol de LCA.
- (76) Pour ce qui est des mesures compensatoires, elles ont indiqué qu'à l'exception d'une seule ⁽¹⁸⁾, toutes les liaisons pour lesquelles était proposé l'abandon ou la réduction de la capacité étaient rentables en termes de contribution brute en 2012, c'est-à-dire qu'elles couvraient leurs coûts variables. Les autorités chypriotes ont en outre fourni un tableau indiquant les SKO par liaison.
- (77) En ce qui concerne les questions de la limitation de l'aide au minimum et de la contribution propre, elles ont évoqué d'autres actifs que Cyprus Airways avait l'intention de vendre pour augmenter le niveau de sa contribution propre, à savoir l'avion restant en sa possession et deux moteurs. Entre-temps, les deux créneaux horaires de LHR avaient été vendus à un prix total supérieur aux prévisions, augmentant ainsi la contribution propre prévue, passée à 41,8 % des coûts de restructuration.
- (78) Les autorités chypriotes ont confirmé que le fonds de prévoyance faisait partie de l'entreprise, mais en tant qu'entité légale distincte, et que la cession du bien immobilier d'Athènes supposait que Cyprus Airways n'en aurait plus le contrôle. Les autorités chypriotes ont donc souligné que la cession du bien immobilier d'Athènes au fonds de prévoyance constituait bien une contribution propre réduisant les coûts de restructuration entraînés par la couverture de son déficit.
- (79) Les autorités chypriotes ont également expliqué que l'aide à la restructuration octroyée au titre de la mesure 4 serait ajustée à la contribution propre effective de sorte que la somme des deux montants ne couvre que les coûts de restructuration. Elles ont précisé que l'augmentation des recettes à travers la contribution propre se traduirait par conséquent par une réduction de l'aide à la restructuration.
- (80) Les autorités chypriotes ont indiqué que la contribution propre finalement proposée était ventilée comme suit:

Tableau 5

Proposition de contribution propre actualisée après les observations de Chypre

	Montant (Mio EUR)	Réalisation — Expertise
Vente de deux Airbus A319	22,1	Conclue en avril 2012
Vente du créneau horaire du soir de LHR	6,3	Contrat de cession passé en mars 2014
Vente du créneau horaire du matin de LHR	22,8	Contrat de cession passé en juin 2014

⁽¹⁸⁾ La liaison LCA-ATH-LCA a eu une contribution brute négative en 2012. Les autorités chypriotes ont expliqué que cette liaison était exploitée en association avec d'autres liaisons intérieures grecques et qu'entre LCA et ATH, elle était rentable en termes de contribution brute. Les autorités chypriotes n'ont cependant jamais fourni de données à l'appui de cette affirmation.

	Montant (Mio EUR)	Réalisation — Expertise
Vente de pièces détachées	3,5	Pas d'expertise — Estimation: 2,0 millions d'EUR en 2013; 1,1 million d'EUR en 2014; 0,4 million d'EUR en 2015. Ventes réalisées d'après les éléments de preuve fournis par les autorités chypriotes: 0,86 million d'EUR
Vente du bien immobilier de Nicosie	3,1	Conclue le 6 août 2013
Cession du bien immobilier d'Athènes au fonds de prévoyance	0,76	Expertise — Contrat de cession passé en août 2013
Vente d'un Airbus A320	2,5	Pas d'expertise — Vente en cours
Vente de deux moteurs	0,51	Conclue le lundi 28 avril 2014
Total de la contribution propre proposée	61,57	

- (81) Les autorités chypriotes ont reconnu que la contribution propre de 41,8 % qui était proposée était inférieure au niveau exigé par les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration (50 % des coûts de restructuration pour les grandes entreprises). Elles ont toutefois fait valoir que la situation de Cyprus Airways était d'une difficulté particulière justifiant une contribution propre inférieure, notamment en raison de la situation économique et financière du pays et de l'interdiction de survoler la Turquie. Elles ont également mis en avant la réduction significative de la capacité.
- (82) S'agissant du principe de non-réurrence, les autorités chypriotes ont répété à plusieurs occasions leurs arguments concernant l'incidence de la crise financière sur la Grèce et Chypre, de l'interdiction faite aux avions chypriotes de survoler la Turquie, de l'exploitation d'un aéroport «illégal» dans la partie septentrionale occupée de Chypre, ainsi que de l'instabilité politique au Moyen-Orient, et ont fait valoir que l'octroi d'aides au sauvetage et/ou à la restructuration ne devrait pas constituer une raison suffisante pour interdire d'accorder d'autres aides de ce type au même bénéficiaire.
- (83) Les autorités chypriotes ont affirmé que le développement des vols intérieurs de Cyprus Airways en Grèce entre 2011 et 2013 était une preuve que l'incidence de la crise était difficile à prévoir et que le nombre de passagers, sur certaines liaisons avec le Moyen-Orient, qui représente une part «non négligeable» des recettes de l'entreprise, accusait une baisse importante, par exemple de 94 % depuis l'Égypte. Selon les autorités chypriotes, les mises en garde relatives à l'effet négatif de la situation économique en Europe et de l'agitation au Moyen-Orient sur Cyprus Airways, qui figuraient déjà dans les rapports annuels de 2007, 2008 et 2009 de l'entreprise et que la Commission a évoquées dans la décision du 6 mars 2013, étaient des «déclarations générales».
- (84) Les autorités chypriotes ont en outre déclaré que le nombre total de passagers sur le marché chypriote était resté relativement stable ces dernières années, mais que la majorité des passagers venaient désormais d'Israël et de Russie. Elles ont allégué que l'interdiction de survoler la Turquie représentait pour Cyprus Airways un désavantage pour exercer ses activités en direction du marché russe à cause de l'allongement de la durée des vols. Elles ont par ailleurs apporté des preuves que, bien que le nombre de passagers sur le marché grec ait connu une baisse marginale depuis 2008, le prix moyen des vols grecs (y compris des vols intérieurs) avait diminué de manière significative.
- (85) Au sujet du prêt à court terme de 10 millions d'EUR, les autorités chypriotes ont expliqué qu'elles s'attendaient à vendre le créneau horaire du soir de LHR à un prix élevé, et que l'octroi de ce prêt ne serait donc pas nécessaire.
- (86) Enfin, les autorités chypriotes ont justifié l'octroi d'une aide à la formation en 2010-2011 en affirmant que les difficultés de Cyprus Airways n'avaient commencé que fin 2011, ce qui contredit leurs déclarations précédentes (voir le considérant 68 ci-dessus).

4.2. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (87) Au cours des deux procédures formelles d'examen, des observations ont été présentées par Air France Consulting, trois concurrents (Ryanair, International Airlines Group et un troisième concurrent qui n'a pas souhaité que son identité soit divulguée), des syndicats de Cyprus Airways⁽¹⁹⁾ et l'entreprise bénéficiaire.
- (88) Air France Consulting, qui a élaboré le plan de redressement, a précisé que ce plan prévoyait un redressement en un an et un rétablissement financier complet de Cyprus Airways dans les deux ans, et que le capital nécessaire pouvait être obtenu par une restructuration financière, sans recourir à du numéraire. Le cabinet a également affirmé qu'il croyait le plan de redressement crédible et a expliqué que ce dernier était axé sur un développement des activités de Cyprus Airways en dehors d'Athènes, sur des liaisons européennes internationales. Air France Consulting a en outre déclaré que les décisions prises par Cyprus Airways en 2013 (réduction de la flotte à six avions, licenciement de 490 salariés) ne faisaient que fragiliser la situation financière de l'entreprise.
- (89) Les trois concurrents ont fait part de leur désaccord avec les arguments des autorités chypriotes au sujet de l'importance de Cyprus Airways pour les infrastructures et le développement de Chypre et se sont déclarés prêts à développer des liaisons en direction et en provenance de Chypre.
- (90) En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État et sa compatibilité, les concurrents ont marqué leur accord avec la Commission en déclarant que, contrairement à l'État chypriote, un investisseur en économie de marché n'aurait pas participé à l'augmentation de capital de l'entreprise.
- (91) Ils ont également émis des doutes concernant le rétablissement de la viabilité de l'entreprise, se disant perplexes quant à l'efficacité du maintien du réseau et de la flotte ainsi qu'au réalisme des hypothèses du plan et de la rentabilité prévisionnelle, surtout s'agissant des économies de carburant et de l'accroissement des recettes grâce à une augmentation des tarifs. Ils ont en outre souligné les risques de concurrence accrue sur les liaisons rentables que Cyprus Airways envisage de maintenir, en plus de Tel Aviv et Moscou.
- (92) Ils ont par ailleurs mis en doute l'existence de circonstances réellement exceptionnelles et imprévisibles justifiant une exception au principe de non-récurrence. Le concurrent n'ayant pas souhaité divulguer son identité a quant à lui estimé que la rentabilité des liaisons proposées en tant que mesures compensatoires devait être calculée en termes de bénéfice net, c'est-à-dire en comptant les coûts fixes affectés, et non pas seulement en termes bruts, c'est-à-dire en ne comptant que les coûts variables.
- (93) Enfin, Ryanair a émis des doutes quant à la capacité de l'entreprise à réaliser la compression de personnel envisagée du fait de l'opposition des syndicats, et a proposé que si l'aide à la restructuration octroyée à Cyprus Airways était jugée compatible, ce soit à la condition que l'entreprise abandonne les liaisons qui seraient encore déficitaires trois ans après l'approbation de l'aide. Ryanair a également déclaré qu'elle-même et d'autres entreprises étaient soumises aux mêmes conditions en ce qui concerne les troubles au Moyen-Orient et la crise économique en Grèce et à Chypre. Ryanair a souligné que malgré cela, d'autres entreprises avaient su s'adapter et se développer dans ce nouvel environnement, citant l'exemple de sa propre croissance sur le marché grec et chypriote au cours des dernières années. De plus, dans ses observations du 6 juin 2014, Ryanair a renvoyé à un article de presse du 19 mai 2014 indiquant que le gouvernement chypriote avait promis de verser 4 millions d'EUR aux salariés licenciés de Cyprus Airways, et a fait valoir que cela constituait une aide d'État supplémentaire en faveur de Cyprus Airways.
- (94) Quant à Cyprus Airways et à ses syndicats, ils ont souscrit aux arguments des autorités chypriotes et réaffirmé leur foi dans la viabilité de l'entreprise et dans son rôle pour l'économie et la qualité de la desserte de Chypre.

4.3. OBSERVATIONS DE CHYPRE SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (95) Les autorités chypriotes ont estimé qu'étant donné l'existence d'un plan de restructuration actualisé, il était inutile de formuler des observations sur le plan de redressement et les observations d'Air France Consulting. Elles ont réaffirmé l'importance du rôle de Cyprus Airways pour l'économie et la qualité de la desserte de l'île et ont insisté sur le fait que les troubles au Moyen-Orient constituaient une situation exceptionnelle et imprévisible ayant une incidence sur l'entreprise. Elles ont émis des doutes quant à la capacité de concurrents à combler les lacunes en matière de desserte qu'entraînerait une éventuelle faillite de Cyprus Airways, compte tenu du caractère saisonnier du marché.

⁽¹⁹⁾ PASYPI-PALPU (Pancyprian Airline Pilots Union), SYNIKA (Syndicat des salariés de Cyprus Airways), ASYSEKA (Syndicat indépendant des salariés du groupe Cyprus Airways), SIDIKEK PEO (Syndicat des salariés du secteur semi-public et des employés municipaux et communaux de Chypre) et SYPKKA (Syndicat des agents de bord de Cyprus Airways).

- (96) Au sujet de la compatibilité des mesures avec les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, les autorités chypriotes ont souligné que le plan de restructuration de 2013 reposait sur des hypothèses réalistes et ne sous-estimait ni les effets négatifs dus à la petite taille de la flotte, ni la difficulté de concrétiser les initiatives en matière de coûts.
- (97) Enfin, dans leurs observations du 9 septembre 2013, les autorités chypriotes ont indiqué qu'aucun paiement à titre gracieux ne serait accordé aux salariés licenciés. Par la suite, dans leur réponse du 3 août 2014, elles ont expliqué que le gouvernement avait décidé, pour des raisons socio-économiques, d'indemniser directement les anciens salariés de Cyprus Airways qui avaient déjà démissionné ou été licenciés. Elles ont précisé que cette décision n'avait été prise et les indemnités versées qu'après la finalisation des démissions et des licenciements, si bien que ces indemnités ne constituaient pas une aide d'État en faveur de Cyprus Airways. Elles ont ajouté que toutes les obligations juridiques de Cyprus Airways envers ces salariés avaient été entièrement remplies par l'entreprise elle-même.
- (98) Les autorités chypriotes ont par ailleurs déclaré que, selon elles, l'approbation de l'aide ne devait être soumise à aucune condition.

5. APPRÉCIATION

- (99) La présente décision va permettre d'apprécier si les mesures examinées constituent des aides d'État en faveur de Cyprus Airways au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, et si de telles aides peuvent être compatibles avec le marché intérieur.
- (100) La Commission note que l'aide fournie par la mesure 4, notifiée en même temps que le plan de restructuration de 2013 en octobre 2013, comprend déjà l'aide fournie par la mesure 1 (versée sous forme d'avances entre septembre et décembre 2012), ainsi que la mesure 2 (aide au sauvetage notifiée en décembre 2012 et partiellement versée entre janvier et juillet 2013). Ces deux mesures ont été mises en œuvre dans le but d'assurer la survie de l'entreprise à court terme avant l'élaboration d'un plan de restructuration complet. Le plan de redressement de 2012 n'ayant pas été exécuté, la Commission considère ces deux mesures comme faisant partie du plan de restructuration de 2013 et va par conséquent apprécier uniquement les mesures 1 et 2, dans la mesure où elles constituent des aides d'État, dans le cadre de la mesure 4, c'est-à-dire en tant que mesure globale unique d'aide à la restructuration.

5.1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (101) L'article 107, paragraphe 1, du traité dispose que sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent le commerce 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.

5.1.1. Mesures 1, 2 et 4

- (102) Dans la décision du 6 mars 2013, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que la mesure 1, c'est-à-dire la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012 de Cyprus Airways, constituait une aide d'État.
- (103) La mesure consistait en ressources d'État et était imputable à l'État. Elle a conféré un avantage sélectif à Cyprus Airways, la Commission ayant considéré qu'un investisseur privé n'aurait pas apporté de capitaux à l'entreprise dans de telles conditions, à savoir les graves difficultés de Cyprus Airways, l'absence de perspectives de viabilité à la date de l'octroi et l'existence d'une autre solution consistant en un prêt de titres appropriés par les actionnaires. De plus, presque aucun actionnaire privé existant de Cyprus Airways n'a participé à l'augmentation de capital, puisque seuls 106 000 EUR ont été levés auprès de ce type d'actionnaires (au lieu des 13,67 millions d'EUR prévus à l'origine). La participation de l'État dans Cyprus Airways a donc augmenté, passant de 69 % à 93,67 %. La mesure n'était dès lors pas conforme au principe de l'investisseur en économie de marché⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-305/89, Italie/Commission («Alfa Romeo»), Rec. 1991, p. I-1603, points 18 et 19; l'arrêt du Tribunal de première instance du 30 avril 1998 dans l'affaire T-16/96, Cityflyer Express/Commission, Rec. 1998, p. II-757, point 51; l'arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999 dans les affaires jointes T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, Rec. 1999, p. II-17, point 104; et l'arrêt du Tribunal du 28 février 2012 dans les affaires jointes T-268/08 et T-281/08, Land Burgenland et Autriche/Commission, Rec. 2012, p. II-0000, point 48.

- (104) La Commission ne partage pas la position des autorités chypriotes selon laquelle l'État a agi comme un investisseur en économie de marché afin de sauvegarder la valeur de son investissement, parce qu'en tout état de cause, l'augmentation de capital de 31,33 millions d'EUR n'était pas suffisante pour permettre la survie de l'entreprise. Cela a été prouvé par le fait que l'entreprise a reçu un autre financement de sauvetage supplémentaire dans le cadre de la mesure 2 (aide au sauvetage), quelques mois plus tard seulement. En ce qui concerne l'absence de participation d'autres investisseurs en raison de la situation tendue de l'économie chypriote à l'époque, la Commission fait observer que si un tel investissement avait été attrayant pour un investisseur du marché, on aurait pu s'attendre à ce que des investisseurs étrangers manifestent de l'intérêt.
- (105) En tout état de cause, la Commission prend note de l'intention des autorités chypriotes d'inclure la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012 dans l'aide à la restructuration notifiée.
- (106) La mesure 1 a donc permis à Cyprus Airways de poursuivre ses activités parce que l'entreprise n'a pas eu à faire face aux conséquences que ses mauvais résultats financiers auraient normalement entraînés. Cyprus Airways étant en concurrence, sur le marché libéralisé du transport aérien de l'Espace économique européen (EEE), avec d'autres compagnies aériennes de l'EEE, la mesure 1 était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter le commerce entre les États membres.
- (107) La mesure 2 a été notifiée en tant que prêt de sauvetage accordé sous forme de prêt du gouvernement assorti d'un taux d'intérêt de 1,76 %, à rembourser avant le 30 juin 2013. Dans sa décision du 6 mars 2013, la Commission a estimé qu'aucun créancier avisé n'aurait consenti un prêt à un tel taux à une entreprise en difficulté. En outre, les autorités chypriotes n'ont pas démontré comment Cyprus Airways pourrait rembourser le prêt en six mois. Tous les autres critères de l'article 107, paragraphe 1, du traité étant remplis (comme expliqué en détail dans la décision du 6 mars 2013, à laquelle se réfère la présente décision sur ce point), la mesure 2 constitue une aide d'État. Dans leur réponse à la décision du 6 mars 2013, les autorités chypriotes reconnaissent que le prêt constitue une aide au sauvetage. La Commission prend acte du fait que le prêt ne sera pas remboursé et qu'il a été notifié par les autorités chypriotes dans le cadre de l'aide à la restructuration (mesure 4).
- (108) La mesure 4 a été notifiée en tant qu'aide à la restructuration. En effet, tous ses éléments consistent en ressources d'État et sont imputables à l'État, que ce soit sous la forme de l'injection de capitaux, de la conversion de dette en actions ou de la couverture directe d'une partie du déficit du fonds de prévoyance. La mesure 4 confère un avantage sélectif à Cyprus Airways, car un investisseur en économie de marché n'aurait pas accordé un tel financement à une entreprise se trouvant dans une telle situation financière (99,7 millions d'EUR de pertes cumulées, fort surendettement et assise financière effondrée). Enfin, pour les raisons exposées au considérant 106 ci-dessus, la mesure est susceptible d'affecter le commerce entre les États membres et de fausser la concurrence.
- (109) La Commission en conclut par conséquent que la mesure 4 constitue une aide d'État en faveur de Cyprus Airways au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Selon la notification, le montant de l'aide est de 102,9 millions d'EUR. La Commission prend acte de la déclaration des autorités chypriotes selon laquelle l'octroi d'un prêt à court terme de 10 millions d'EUR qui a été envisagé ne sera pas nécessaire, et n'inclut donc pas ce prêt dans le total de l'aide à la restructuration. En ce qui concerne la date de l'octroi, la Commission note que la mesure 4 a été accordée par tranches.
- (110) La tranche a), d'un montant de 31,33 millions d'EUR (la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012), a été octroyée comme suit:

Tableau 6

Dates d'octroi de la participation de l'État à l'augmentation de capital de 2012

Montant (Mio EUR)	Date d'octroi
3,0	12 septembre 2012
3,0	20 septembre 2012
5,0	26 septembre 2012

Montant (Mio EUR)	Date d'octroi
4,0	11 octobre 2012
16,33	28 décembre 2012
Total: 31,33	

(111) La tranche b), d'un montant de 34,5 millions d'EUR (le prêt de sauvetage), a été octroyée comme suit:

Tableau 7

Dates d'octroi du prêt de sauvetage accordé par l'État en 2013

Montant (Mio EUR)	Date d'octroi
3,0	22 janvier 2013
5,0	29 janvier 2013
3,5	28 février 2013
10,0	2 mai 2013
13,0	26 juillet 2013
Total: 34,5	

(112) Quant aux autres tranches de la mesure 4, à savoir c) l'activation de la garantie de l'État puis la conversion de la dette de 28,5 millions d'EUR en actions et d) l'enveloppe de 8,6 millions d'EUR destinée à couvrir le déficit du fonds de prévoyance, la Commission ne dispose d'aucune information selon laquelle elles auraient déjà été octroyées.

5.1.2. Mesure 3

(113) La Commission prend note de la précision apportée par les autorités chypriotes en septembre 2013, selon laquelle aucune indemnité à titre gracieux n'avait été ou ne serait accordée aux salariés licenciés.

(114) À peine un an plus tard, dans leur réponse d'août 2014, les autorités chypriotes ont indiqué qu'en mai-juin 2014, le gouvernement chypriote avait décidé, pour des raisons socio-économiques, d'indemniser directement les anciens salariés de Cyprus Airways qui avaient déjà démissionné ou été licenciés. Elles ont précisé que la décision n'avait été prise et les indemnités versées qu'après la finalisation des démissions et des licenciements, et que toutes les obligations juridiques de Cyprus Airways envers ces salariés avaient été entièrement remplies par l'entreprise elle-même.

(115) Selon les autorités chypriotes, les démissions et les licenciements des salariés de Cyprus Airways dans le cadre du plan de restructuration de 2013 ont eu lieu sans que le gouvernement chypriote n'accorde aucune indemnité complémentaire, ce dernier ayant pris la décision d'indemniser directement les anciens salariés de Cyprus Airways a posteriori.

(116) Il apparaît ainsi que l'intention première des autorités chypriotes d'accorder une indemnité à titre gracieux aux futurs licenciés a été sans suite: aussi la Commission estime-t-elle qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si la mesure 3 constitue une aide d'État.

5.1.3. Mesure 5

(117) En 2010 et 2011, 269 317,94 EUR ont été versés à Cyprus Airways au titre d'un régime d'aides d'État qui a permis l'octroi de subventions provenant du budget de l'État à des fins de formation à des entreprises sélectionnées. La Commission en conclut par conséquent que la mesure 5 constitue une aide d'État en faveur de Cyprus Airways au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Les autorités chypriotes n'ont pas contesté cette conclusion.

- (118) L'aide à la formation a été accordée à Cyprus Airways pour 303 projets de formation pendant les années 2010 et 2011. Les autorités chypriotes n'ont toutefois pas indiqué les différentes dates d'octroi par projet.

5.1.4. Conclusion sur l'existence d'une aide d'État

- (119) À la lumière des éléments qui précèdent, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'apprécier si la mesure 3 constitue une aide d'État. La Commission estime que les mesures 1, 2, 4 et 5 constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (120) Le montant total des aides d'État comprises dans les mesures 1, 2 et 4 est de 102,9 millions d'EUR. Les deux premières tranches, c'est-à-dire 65,83 millions d'EUR, ont déjà été accordées à diverses dates entre le 12 septembre 2012 et le 26 juillet 2013.
- (121) L'aide d'État comprise dans la mesure 5 est de 269 317,94 EUR et a été octroyée en 2010-2011.

5.2. AIDES ILLÉGALES

- (122) Les mesures 1 et 2 et, par conséquent, la mesure 4 constituent des aides d'État et ont été accordées en violation des obligations de notification et de suspension définies à l'article 108, paragraphe 3, du traité. Il en va de même pour la mesure 5. Chacune de ces mesures constitue par conséquent une aide d'État illégale.

5.3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

- (123) Dès lors que certaines mesures constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, leur compatibilité doit être appréciée à la lumière des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 dudit article. Selon la jurisprudence de la Cour, c'est à l'État membre qu'il incombe d'indiquer les raisons justifiant la comptabilité de la mesure en cause avec le marché intérieur, et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies ⁽²¹⁾.
- (124) Dans un premier temps, les autorités chypriotes ont jugé que la mesure 1 ne contenait pas d'élément d'aide d'État et ont notifié la mesure 2 en tant qu'aide au sauvetage. Mais dans un second temps, vu la première procédure formelle d'examen, les doutes émis par la Commission dans le cadre de celle-ci et le projet de ne pas se faire rembourser le prêt de sauvetage consenti au titre de la mesure 2, elles ont fait valoir que les mesures 1, 2 et 4 étaient compatibles en tant qu'aides à la restructuration au sens des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration.
- (125) Les autorités chypriotes ont notamment prénotifié un plan de restructuration le 22 juillet 2013 et notifié un plan actualisé le 23 octobre 2013. Elles ont ensuite fourni des éclaircissements complémentaires. Depuis la notification du 23 octobre 2013, les principales hypothèses et idées du plan de restructuration de 2013 sont cependant restées inchangées.
- (126) Au sujet de la mesure 5, les autorités chypriotes ont fait valoir qu'il s'agissait d'une aide à la formation compatible au sens du RGEC. Or, la Commission a établi que Cyprus Airways était une entreprise en difficulté depuis 2009, ce qui va dans le sens d'une communication des autorités chypriotes. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 6, point c), du RGEC, les entreprises en difficulté sont exclues de son champ d'application. Par conséquent, Cyprus Airways n'est pas admissible aux aides à la formation depuis 2009.
- (127) De plus, aux termes du point 20 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, «une entreprise en difficulté ne saurait être considérée comme un instrument approprié pour promouvoir des objectifs relevant d'autres politiques publiques tant que sa viabilité n'est pas assurée. La Commission considère par conséquent que les aides à des entreprises en difficulté ne peuvent contribuer au développement d'activités économiques sans affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté que si les conditions définies dans les présentes lignes directrices sont remplies». La Commission ne peut donc apprécier la mesure 5 que comme une aide à la restructuration relevant du plan de restructuration de 2013.
- (128) Étant donné qu'une seule base de compatibilité suffit pour apprécier les mesures 1, 2, 4 et 5, la Commission considère qu'il est opportun de les traiter toutes ensemble. Aux fins de cette appréciation, la Commission fera en particulier référence aux points 31 à 77 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

⁽²¹⁾ Arrêt du 28 avril 1993 dans l'affaire C-364/90, Italie/Commission, Rec. 1993, p. I-2097, point 20.

5.3.1. Éligibilité — entreprise en difficulté

- (129) Dans la décision du 6 mars 2013 (considérants 41 à 46), la Commission a conclu à titre préliminaire que Cyprus Airways était une entreprise en difficulté depuis 2010. Cette conclusion préliminaire a été réaffirmée dans la décision du 4 février 2014 (considérants 83 et 84). Ensuite, les autorités chypriotes ont reconnu que Cyprus Airways était une entreprise en difficulté depuis 2009.
- (130) Selon les informations contenues dans les rapports financiers accessibles au public, les principales données financières de Cyprus Airways depuis 2009 sont les suivantes:

Tableau 8

Principales données financières de Cyprus Airways de 2008 à S1 2012 (Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	S1 2012 (*)
Chiffre d'affaires	311,4	247,5	236,3	212,8	71,3
EBT	2,1	- 3,2	- 2,9	- 23,8	- 34,2
Capital social	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2
Fonds propres	13,9	9,4	7,7	- 15,9	- 48,6

(*) Cyprus Airways n'a pas publié d'états financiers depuis le premier semestre 2012.

- (131) Le point 10 a) des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration dispose qu'une société à responsabilité limitée est considérée comme étant en difficulté lorsque «plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ce capital ayant été perdu au cours des douze derniers mois».
- (132) En outre, aux termes du point 11 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, une entreprise peut être considérée comme étant en difficulté «si l'on est en présence des indices habituels d'une entreprise en situation de difficulté, tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net». À cet égard, conformément à la jurisprudence du Tribunal, «l'existence d'un capital propre négatif [...] peut être considérée comme un indicateur important d'une situation de difficulté financière d'une entreprise»⁽²²⁾.
- (133) Le point 10 a) des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration part du principe qu'une entreprise ayant perdu une grande partie de son capital social est incapable d'enrayer des pertes qui la condamnent de manière quasi certaine à cesser ses activités à court ou moyen terme. La Commission estime que le même principe vaut a fortiori pour une société qui a perdu la totalité de son capital social et dont les fonds propres sont négatifs⁽²³⁾.
- (134) Comme indiqué dans le tableau 8 ci-dessus, les fonds propres de Cyprus Airways sont devenus négatifs en 2011. Ils diminuaient d'ailleurs déjà depuis 2009 et 2010 et étaient bien inférieurs au niveau du capital social. Au regard du point 11, le tableau 8 montre que le chiffre d'affaires a commencé à baisser et les pertes à augmenter dès 2009. En 2009, le chiffre d'affaires a chuté de près de 21 % par rapport à 2008 et l'entreprise a enregistré une perte (EBT) de 3,2 millions d'EUR. Cette tendance s'est confirmée les années suivantes.
- (135) Compte tenu des éléments qui précèdent et des observations des autorités chypriotes (voir le considérant 68 ci-dessus), la Commission conclut que Cyprus Airways est une entreprise en difficulté depuis 2009, en partie au sens du point 10 (surtout à partir de 2011) et en tout état de cause au sens du point 11 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration.
- (136) Aux termes du point 33 de ces lignes directrices, «l'entreprise doit pouvoir être considérée comme étant en difficulté au sens des présentes lignes directrices». Cette condition est donc remplie.

⁽²²⁾ Arrêt du 3 mars 2010 dans les affaires jointes T-102/07, Freistaat Sachsen/Commission, et T-120/07, MB Immobilien et MB System/Commission, Rec. 2010, p. II-585, point 106.

⁽²³⁾ Voir la décision 2008/716/CE de la Commission du 2 avril 2008 concernant l'aide d'État C 38/07 (ex NN 45/07) mise à exécution par la France en faveur d'Arbel Fauvet Rail SA, point 35 (JO L 238 du 5.9.2008, p. 27).

5.3.2. Durée du plan de restructuration de 2013 — Rétablissement de la viabilité à long terme

- (137) Les points 35 à 37 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration prévoient ce qui suit: «35. Le plan de restructuration, dont la durée doit être aussi limitée que possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant les conditions d'exploitation future. L'aide à la restructuration doit donc être liée à un plan viable de restructuration, sur lequel l'État membre concerné s'engage. Ce plan doit être présenté à la Commission avec toutes les précisions nécessaires, et inclure notamment une étude de marché. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes contenues dans le plan de restructuration; elle ne peut être basée sur des facteurs externes, sur lesquels l'entreprise ne peut guère influencer, tels que des variations des prix ou de la demande, mais seulement si les hypothèses avancées sur l'évolution du marché sont généralement acceptées. Une opération de restructuration doit impliquer l'abandon des activités qui resteraient structurellement déficitaires même après sa restructuration.»
- (138) 36. Le plan de restructuration doit décrire les circonstances ayant entraîné les difficultés de l'entreprise, ce qui servira de base pour évaluer si les mesures proposées sont adaptées. Il doit notamment tenir compte de la situation et de l'évolution prévisible de l'offre et de la demande sur le marché de produits en cause, avec des scénarios traduisant des hypothèses optimistes, pessimistes et médianes ainsi que les forces et les faiblesses spécifiques de l'entreprise. Il doit permettre à l'entreprise d'accomplir une transition vers une nouvelle structure qui lui offre des perspectives de viabilité à long terme et la possibilité de voler de ses propres ailes.
- (139) «37. Le plan de restructuration doit prévoir une mutation de l'entreprise telle que celle-ci puisse couvrir, une fois la restructuration achevée, tous ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières. La rentabilité escomptée des capitaux propres de l'entreprise restructurée devra être suffisante pour lui permettre d'affronter la concurrence en ne comptant plus que sur ses seules forces. Si les difficultés de l'entreprise découlent de défaillances de son système de gouvernance, celui-ci doit faire l'objet des adaptations nécessaires.»
- (140) En ce qui concerne la durée, le plan de restructuration notifié couvre la période comprise entre la première vente d'un actif dans le cadre de la contribution propre de l'entreprise à ses coûts de restructuration en avril 2012 et la fin de l'année 2017, et prévoit de rétablir la rentabilité de Cyprus Airways à partir de l'exercice financier 2014. Selon la notification, la durée de la période de restructuration est donc de cinq ans et six mois.
- (141) La Commission fait observer que cette durée est supérieure à celle des périodes de restructuration approuvée par la Commission pour d'autres compagnies aériennes, qui est normalement de cinq ans⁽²⁴⁾.
- (142) La Commission observe en outre que la mesure 5 a été accordée au cours de la période 2010-2011. La mesure 5 ayant été octroyée à un moment où l'entreprise était déjà en difficulté financière, elle ne relevait pas du RGEC. Autrement dit, soit cette mesure était une aide à la formation incompatible, soit elle devrait être considérée comme une aide à la restructuration dont la compatibilité devrait être appréciée à ce titre. Dans ce dernier cas, elle prolongerait la période de restructuration à environ sept ans (et elle aurait donc dû aussi faire partie du plan de restructuration notifié).
- (143) La Commission peut accepter une période de restructuration plus longue lorsque cela est justifié, mais en l'espèce, les autorités chypriotes n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi Cyprus Airways avait besoin de plus de cinq ans pour mener à bien sa restructuration. La Commission observe en effet que le temps «perdu» évoqué par les autorités chypriotes au considérant 72 ci-dessus et dû à des retards dans le processus de prise de décision interne de l'État⁽²⁵⁾ relevait du pouvoir des autorités. Contrairement à d'autres cas, le plan de restructuration de 2013 de Cyprus Airways ne présente en outre aucune des spécificités précédemment acceptées par la Commission dans les décisions auxquelles ont renvoyé les autorités chypriotes: la Commission ne peut donc pas conclure qu'une plus longue

⁽²⁴⁾ Voir la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.34191 (2012/C) mise en place par la Lettonie pour A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non encore publiée au Journal officiel, considérant 179; la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant les mesures SA.32715 (2012/C) mises en œuvre par la Slovaquie en faveur d'Adria Airways d.d., non encore publiée au Journal officiel, considérant 131; la décision 2013/151/UE de la Commission du 19 septembre 2012 relative à l'aide d'État SA.30908 (C 11) (ex NN 176/10) mise à exécution par la République tchèque en faveur de České aerolinie, a.s. (ČSA — České aerolinie — plan de restructuration) (JO L 92 du 3.4.2013, p. 16), considérant 107; la décision 2012/661/UE de la Commission du 27 juin 2012 concernant l'aide d'État SA.33015 (2012/C) que Malte envisage d'octroyer à Air Malta plc. (JO L 301 du 30.10.2012, p. 29), considérant 93; et la décision de la Commission du 29 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.36874 (2013/N) que la Pologne envisage de mettre à exécution en faveur de LOT Polish Airlines SA, non encore publiée au Journal officiel, considérant 241.

⁽²⁵⁾ Environ quatre mois se sont écoulés entre la résolution du conseil d'administration en février 2012 et l'approbation par le conseil des ministres d'un projet de loi autorisant l'augmentation de capital en juin 2012. De plus, la Chambre des représentants a demandé des conditions supplémentaires avant cette approbation de l'augmentation de capital.

période de restructuration est acceptable en l'espèce. Ces spécificités pourraient être par exemple une réduction très significative de la capacité ou une part de marché particulièrement modeste ⁽²⁶⁾.

- (144) Par conséquent, la Commission ne partage pas le point de vue selon lequel une période de cinq ans et six mois (et a fortiori de sept ans) serait raisonnable dans le cas de Cyprus Airways.
- (145) Quant au contenu du plan de restructuration de 2013, la Commission constate que les autorités chypriotes n'ont pas suffisamment pris en considération les doutes exprimés dans la décision du 4 février 2014.
- (146) Elles ont en particulier maintenu que le plan tenait compte de l'efficacité du réseau conservé et de la baisse potentielle de la demande des passagers, et qu'il n'existait pas de risque de variation défavorable du prix du carburant ou du taux de change EUR/USD au vu de leurs récentes fluctuations. Les autorités chypriotes ont également soutenu que la situation financière anticipée de l'entreprise était satisfaisante par rapport à ses mauvaises performances passées. Elles ont mis en avant des éléments du plan de restructuration de 2013 qui se sont mieux déroulés que prévu, comme la renégociation des frais d'assistance au sol à l'aéroport de Larnaca.
- (147) Cependant, dans la décision du 4 février 2014, la Commission a émis des doutes parce qu'elle avait des raisons de penser qu'à la lumière de son expérience d'autres plans de restructuration dans le secteur du transport aérien, de nombreuses hypothèses du plan de restructuration de 2013 n'étaient pas assez prudentes étant donné la situation concurrentielle sur le marché et le principe général selon lequel une restructuration crédible doit également tenir compte de la possibilité réelle d'évolutions défavorables.
- (148) La Commission fait en effet observer que les hypothèses formulées par Cyprus Airways ne sont ni généralement reconnues, ni étayées par des preuves quant aux perspectives du marché. En réalité, les concurrents ont contesté ces hypothèses, notamment en ce qui concerne la possibilité d'une pression des concurrents sur les liaisons anticipées comme bénéficiaires, les économies de carburant et les prévisions de recettes issues de l'augmentation des tarifs.
- (149) La Commission note que le scénario de référence du plan de restructuration de 2013 prévoit que l'entreprise affiche un EBIT positif de 0,4 million d'EUR dès 2014 et que celui-ci augmente les années suivantes. La Commission constate par ailleurs que ce plan suppose qu'aucun intérêt sur les dettes contractées envers des tiers ne soit cumulé ni payé pendant toute la période de restructuration. Le plan de restructuration de 2013 indique toutefois seulement que les dettes contractées envers des tiers vont devoir être rééchelonnées, sans donner de détails sur la manière d'atteindre cet objectif. Les échanges et autres effets à payer (hormis la dette envers Hellenic Bank) prévus au bilan pour la période 2013-2018 sont censés rester au niveau de 27,9 millions d'EUR. Par conséquent, la dette contractée envers des tiers est importante et toute défaillance de sa restructuration pourrait avoir de graves conséquences en termes de prévisions financières.
- (150) La Commission réitère l'argument présenté dans la décision du 4 février 2014: à la fin de la période de restructuration, Cyprus Airways sera une entreprise dont les réserves de capital seront nulles et le total de réserves négatif. Une telle entreprise ne saurait être considérée comme viable, car elle n'aura aucune marge de sécurité réelle.
- (151) La Commission fait également observer que les mesures proposées dans le plan de restructuration de 2013 ne semblent pas appropriées pour faire face aux circonstances qui, d'après la notification, ont entraîné les difficultés de l'entreprise. Ce plan prévoit en particulier le maintien de trois liaisons déficitaires en direction de la Grèce et deux vers le Moyen-Orient, en dépit du fait que ces deux marchés ont contribué aux difficultés de l'entreprise. Le plan envisage en outre de maintenir au moins quatre liaisons en concurrence directe avec des compagnies aériennes à bas prix tout en augmentant les tarifs. Enfin, il maintient au moins une liaison fortement affectée par l'interdiction de survoler la Turquie.

⁽²⁶⁾ Dans la décision de la Commission du 22 février 2006 concernant l'aide d'État N 464/2005, aide à la restructuration en faveur de AB Kauno ketaus liejykla, également citée par les autorités chypriotes, la Commission a approuvé une période de restructuration plus longue en raison notamment d'une réduction de la capacité de 46 %. Or Cyprus Airways ne va réduire sa capacité que de 35 %. Dans la décision de la Commission du 1^{er} juin 2005 concernant l'aide d'État N 584/2004, aide à la restructuration en faveur de AB Vingriai (JO C 187 du 30.7.2005, p. 15), la Commission a également approuvé une période de restructuration plus longue compte tenu de la très petite part de marché de l'entreprise, du fait que les mesures avaient eu lieu avant que le pays ne soit considéré comme une économie de marché qui fonctionne, ainsi que du caractère extraordinaire des mesures de restructuration opérationnelles. Les précédents de Zentrum Mikroelektronik Dresden AG et de Stocznia Szczecińska, mentionnés par les autorités chypriotes, ne sont pas non plus pertinents, parce que dans la première affaire, l'aide a été approuvée en vertu de lignes directrices pour le sauvetage et la restructuration plus anciennes et en prenant en compte la situation spécifique d'une ancienne entreprise d'État dans l'ex-Allemagne de l'Est, tandis que dans la seconde affaire, l'aide n'a pas été approuvée.

- (152) En tout état de cause, le plan de restructuration de 2013 ne contient aucune évaluation concrète des perspectives futures en matière d'offre et de demande sur les marchés concernés, si ce n'est qu'il reconnaît le risque d'une pression de la concurrence sur certaines liaisons destinées à être maintenues.
- (153) La Commission note en outre que le scénario pessimiste ne tient pas suffisamment compte des faiblesses de l'entreprise et des risques auxquels elle est exposée sur les marchés concernés, dont certains sont pourtant indiqués dans le plan lui-même. Ces faiblesses et ces risques sont notamment la pression des concurrents, le changement d'orientation des principaux paramètres sur lesquels se fondent les projections financières du scénario de référence [par exemple la recette unitaire moyenne par passager (rendement), le prix du carburant, le taux de change USD/EUR, la baisse de la demande] et la situation économique sur les marchés clés.
- (154) En fait, le scénario pessimiste n'envisage qu'une baisse des recettes de 1 % et prévoit un EBIT positif de seulement 0,3 million d'EUR en 2016 et 2017. Pourtant, si tout autre risque admis par le plan de restructuration de 2013 se concrétisait, comme une hausse du prix du pétrole de 1 % ou une fluctuation du taux de change EUR/USD de 1 %, cela suffirait à réduire à néant les bénéfices prévus (voir le considérant 51 ci-dessus). Ces risques sont encore aggravés par le fait que Cyprus Airways ne dispose pas des garanties nécessaires pour pouvoir se protéger contre les risques liés au prix du carburant ou au taux de change. La Commission fait en outre observer que pour établir un scénario pessimiste, les compagnies aériennes, dans des affaires précédentes, avaient envisagé des déviations des paramètres de référence beaucoup plus importantes⁽²⁷⁾. Le risque d'un accroissement significatif de la concurrence, en particulier sur les liaisons avec Tel Aviv et Moscou, qui sont les quatrième et cinquième liaisons les plus importantes de Cyprus Airways en termes de nombre de passagers, n'a pas non plus été pris en considération, alors qu'il est explicitement mentionné dans le plan de restructuration de 2013. Il aurait en outre fallu tenir compte de la possibilité d'un prolongement de la récession en Grèce et à Chypre.
- (155) La Commission conclut par conséquent que le plan de restructuration de 2013 ne tient pas suffisamment compte des circonstances qui ont entraîné les difficultés de Cyprus Airways, ne prend pas pleinement en considération les perspectives d'évolution du marché et ne contient pas de scénario pessimiste crédible.
- (156) Enfin, la Commission fait observer que le plan de restructuration de 2013 ne traite pas les problèmes fondamentaux du modèle commercial de l'entreprise, qui semble avoir contribué à ses difficultés. La restructuration de Cyprus Airways s'appuie sur le modèle commercial actuel, au fonctionnement traditionnel, qui est celui d'une compagnie aérienne à service complet, passant le plus souvent par des intermédiaires pour vendre des billets, alors que l'entreprise est en concurrence soit avec des compagnies à bas prix, soit avec des compagnies à service complet au réseau plus large, la plupart d'entre elles recourant à la vente directe de billets sur l'internet.
- (157) La Commission conclut donc que les conditions définies aux points 35 à 37 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration ne sont pas remplies parce que i) la durée du plan de restructuration de 2013 est déraisonnablement longue, ii) le plan ne permet pas de rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise dans un délai raisonnable et ne repose pas sur des hypothèses réalistes, et iii) le plan ne tient pas compte de la situation du marché à travers des scénarios suffisamment variés.

5.3.3. Prévention de toute distorsion excessive de la concurrence

- (158) Selon les points 38 à 42 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, une entreprise bénéficiant d'une aide à la restructuration doit prévoir des mesures compensatoires pour contrebalancer la distorsion de concurrence causée par l'aide d'État. Parmi les mesures possibles figurent la cession d'actifs, la réduction de la capacité ou de la présence sur le marché et la réduction des barrières à l'entrée sur les marchés concernés. Ces mesures doivent concerner des liaisons ou produits non déficitaires.
- (159) Les autorités chypriotes ont proposé des mesures compensatoires, y compris la suppression ou la réduction de la capacité de liaisons rentables, la vente de deux créneaux horaires de LHR ainsi que la réduction de la flotte et des SKO.

⁽²⁷⁾ Voir par exemple la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.34191 (2012/C) sur les mesures mises en place par la Lettonie pour A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non encore publiée au Journal officiel, considérant 185; ou la décision de la Commission du 29 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.36874 (2013/C) (ex 2013/N) que la Pologne envisage de mettre à exécution en faveur de LOT Polish Airlines SA, non encore publiée au Journal officiel, considérant 234.

- (160) La Commission note que la vente de deux créneaux horaires de LHR, qui est un aéroport entièrement coordonné⁽²⁸⁾, peut être considérée comme une réduction suffisante des barrières à l'entrée des concurrents, surtout parce que Cyprus Airways abandonnerait complètement cet aéroport. La réduction substantielle de la flotte est également un signe important de réduction de la capacité.
- (161) En ce qui concerne les liaisons proposées à titre de mesures compensatoires, la Commission a toujours accepté en tant que contreparties l'abandon ou la réduction de la capacité de liaisons non déficitaires, c'est-à-dire de liaisons qui ont une contribution brute positive, en tenant compte des coûts variables⁽²⁹⁾.
- (162) Or, la Commission fait observer que la liaison LCA-ATH, dont les autorités chypriotes ont proposé de réduire la capacité exploitée par Cyprus Airways à titre de mesure compensatoire, avait une contribution brute négative, et que les autorités chypriotes n'ont pas apporté de preuves à l'appui de leur argument selon lequel la partie de la liaison concernée par la mesure compensatoire (fréquence réduite de 4 vols par semaine) était non déficitaire.
- (163) La Commission constate néanmoins que la réduction proposée de 24 % des SKO par rapport à la capacité de 2012 est supérieure à la réduction de SKO proposée dans d'autres affaires de restructuration de compagnies aériennes⁽³⁰⁾. Cela signifie que même si l'on ne prenait pas en considération la réduction de la capacité de la liaison LCA-ATH (qui ne représente que 0,84 % du total des SKO), la réduction des SKO serait encore suffisamment élevée.
- (164) Aussi la Commission en conclut-elle que les conditions définies aux points 38 à 42 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration sont remplies.

5.3.4. Limitation de l'aide au minimum: contribution réelle, exempte d'aide

- (165) Conformément aux points 43 à 45 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, les bénéficiaires d'une aide à la restructuration doivent contribuer de manière importante au plan de restructuration de 2013 sur leurs propres ressources, cette contribution devant être d'au moins 50 % des coûts de restructuration pour les grandes entreprises comme Cyprus Airways, sauf dans des circonstances exceptionnelles et dans des situations de difficulté particulière. La contribution propre doit être réelle, c'est-à-dire effective, à l'exclusion de tous bénéfices potentiels, tels que du cash-flow.
- (166) La Commission prend note du montant actualisé de 61,57 millions d'EUR de contribution propre proposée. Cela représente 41,8 % du total des coûts de restructuration, qui est de 147,4 millions d'EUR, et l'aide à la restructuration serait ajustée en fonction de la contribution propre réalisée, de sorte que la somme des deux montants ne couvre que les coûts de restructuration.
- (167) La Commission fait observer que même si la contribution propre proposée de 41,8 % était entièrement atteinte, celle-ci serait inférieure au seuil de 50 % fixé par les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration.
- (168) La Commission fait par ailleurs remarquer que d'après le tableau 5 présenté au considérant 79, seule la vente d'actifs d'une valeur de 55,67 millions d'EUR a été effectivement réalisée. La vente des autres biens proposés, tels que les pièces détachées et l'Airbus A320, n'a pas été pleinement réalisée, et leur valeur n'est pas garantie par une expertise.
- (169) Pour ce qui est de la vente de pièces détachées, le produit réel des ventes conclues jusqu'à présent (0,86 million d'EUR) révèle que les estimations de départ, qui prévoyaient des ventes à hauteur de 2 millions d'EUR en 2013 et de 1,1 million d'EUR en 2014, étaient beaucoup trop optimistes. En l'absence d'expertise des pièces détachées restant à vendre et sans autre élément de preuve tel qu'un contrat indiquant clairement que l'acquéreur s'engage à un achat futur, les produits potentiels des futures ventes de pièces détachées ne sauraient être considérés comme une contribution propre suffisamment réelle et effective.

⁽²⁸⁾ L'expression «aéroport entièrement coordonné» est définie à l'article 2, point g), du règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1). Aux termes de l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 95/93, ces aéroports connaissent, du moins durant certaines périodes, des restrictions de capacité.

⁽²⁹⁾ Voir la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.34191 (2012/C) mise en place par la Lettonie pour A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non encore publiée au Journal officiel, considérant 194; la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant les mesures SA.32715 (2012/C) mises en œuvre par la Slovénie en faveur d'Adria Airways d.d., non encore publiée au Journal officiel, considérant 143; et la décision 2013/151/UE, considérant 130.

⁽³⁰⁾ Voir la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.34191 (2012/C) mise en place par la Lettonie pour A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non encore publiée au Journal officiel, considérant 195; la décision de la Commission du 9 juillet 2014 concernant les mesures SA.32715 (2012/C) mises en œuvre par la Slovénie en faveur d'Adria Airways d.d., non encore publiée au Journal officiel, considérant 136.

- (170) Quant à la vente de l'Airbus A320, que les autorités chypriotes, dans leur réponse du 11 mai 2014, décrivent comme «un vieil avion», sur les cinq offres présentées en 2014, quatre ont été retirées, et dans le cas de la cinquième, le soumissionnaire n'a pas répondu à la contre-proposition de Cyprus Airways. Les autorités chypriotes n'ayant fourni aucun rapport d'expertise de l'appareil, le produit prévisionnel de sa vente — 2,5 millions d'EUR — ne saurait être accepté comme une contribution propre suffisamment réelle et effective.
- (171) De plus, contrairement aux autorités chypriotes, la Commission estime que la cession d'un bien immobilier au fonds de prévoyance ne saurait être considérée comme une contribution propre réelle et effective, et ce parce que, comme l'ont confirmé les autorités chypriotes et comme le font apparaître les comptes annuels de l'entreprise, le fonds de prévoyance est contrôlé par Cyprus Airways: quel que soit son statut juridique, en dernière analyse, ses actifs sont à la disposition de l'entreprise, et son déficit fait partie des coûts de restructuration ⁽³¹⁾. Par conséquent, en cédant un avoir au fonds de prévoyance, Cyprus Airways n'apporte aucune contribution propre réelle à ses coûts de restructuration.
- (172) À la lumière des éléments qui précèdent, la Commission estime que la contribution propre réelle et effective atteint 55,67 millions d'EUR, soit 37,8 % des coûts de restructuration.
- (173) Les autorités chypriotes soutiennent que la contribution propre peut exceptionnellement être inférieure à 50 %, dans des situations de difficulté particulière. Plus précisément, elles font valoir que dans le cas de Cyprus Airways, un niveau inférieur de contribution propre peut se justifier par le fait que la crise économique et financière ainsi que l'interdiction de survoler l'espace aérien turc représentent un fardeau supplémentaire pour l'entreprise.
- (174) La Commission prend acte de la situation particulière de l'économie chypriote et reconnaît que céder des actifs dans une telle situation n'est sans doute pas chose aisée. La Commission fait néanmoins observer que Cyprus Airways exerce ses activités sur un marché international et liquide: les acheteurs potentiels de ses actifs, notamment de ses avions, créneaux horaires et pièces détachées, peuvent venir du monde entier et, partant, ne pas être concernés par la situation de l'économie chypriote, puisqu'ils peuvent obtenir des financements plus facilement et céder ou utiliser les actifs sans aucun lien avec Chypre.
- (175) De plus, l'interdiction de survoler la Turquie est en vigueur depuis de nombreuses années et n'a aucun rapport avec la vente d'actifs d'une compagnie aérienne, qui peuvent être utilisés ailleurs. En outre, la réduction importante de la capacité concerne les concurrents, alors que la contribution propre vise à limiter l'aide d'État requise et à montrer que les marchés croient à la faisabilité du retour à la viabilité.
- (176) Enfin, si la Commission, sur le fondement des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, a accepté des contributions propres descendant jusqu'à 40 % des coûts de restructuration en raison de circonstances exceptionnelles ⁽³²⁾, ces contributions dépassaient encore le niveau de celle de Cyprus Airways.
- (177) Aussi la Commission conclut-elle que les conditions définies aux points 43 à 45 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration ne sont pas remplies. Le plan de restructuration de 2013 ne limite pas l'aide au minimum nécessaire, car il ne prévoit pas de contribution propre suffisamment élevée, réelle et effective aux coûts de restructuration de Cyprus Airways.

5.3.5. Conditions spéciales concernant les entreprises situées dans des régions assistées

- (178) Les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration prévoient que les conditions d'autorisation de l'aide pourront être moins strictes en ce qui concerne la mise en œuvre de contreparties et l'importance de la contribution du bénéficiaire lorsque les besoins du développement régional le justifient, et en particulier si le bénéficiaire de l'aide est situé dans une région assistée.

⁽³¹⁾ Les statuts de Cyprus Airways et les comptes annuels de l'entreprise révèlent qu'elle gère un certain nombre de caisses de retraite, dont le fonds de prévoyance, qu'il lui incombe de sauvegarder la valeur de ce fonds, et que cet engagement est comptabilisé parmi les effets à payer et les provisions de l'entreprise. L'entreprise garantit en outre le pouvoir d'achat des prestations de retraite de sorte qu'elles ne soient pas inférieures au total d'une prestation minimale définie.

⁽³²⁾ Voir la décision 2010/175/CE de la Commission du 22 juillet 2009 concernant l'aide d'État C 18/05 (ex N 438/04, N 194/05 et PL 34/04) accordée par la Pologne au chantier naval de Gdansk (JO L 81 du 26.3.2010, p. 19), considérant 276.

- (179) Dans le cas de Chypre, pour la période 2007-2013 comme pour la période 2014-2020, deux régions habitées par 50 % de la population chypriote sont admissibles à l'aide régionale à l'investissement au titre de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité (la zone occidentale et la zone orientale) ⁽³³⁾. Les autorités chypriotes ont également mis en avant que Chypre présente un certain nombre de spécificités territoriales qui ont une incidence sur son développement socio-économique, à savoir son caractère périphérique et sa dépendance aux transports aériens et maritimes. Elles ont ajouté que la récession de l'économie chypriote justifiait encore plus de traiter Chypre comme une région assistée.
- (180) La Commission fait observer que Cyprus Airways a son siège à Nicosie, qui n'est pas située dans l'une des deux régions assistées de Chypre. L'aéroport de Larnaca, qui doit être le principal centre d'activités de Cyprus Airways, n'est pas non plus situé dans l'une de ces régions assistées. La Commission fait en outre remarquer que, pour assurer des conditions équitables, le statut de région assistée ne peut être établi que par décision de la Commission, conformément aux critères des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale en vigueur, et non en fonction d'autres caractéristiques territoriales ou d'une récession économique.
- (181) Aussi la Commission ne saurait-elle accepter des conditions moins strictes en ce qui concerne les conditions de l'aide.

5.3.6. Principe de non-récurrence

- (182) À la section 3.3 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration, le point 73 dispose que les aides au sauvetage ou à la restructuration ne doivent être accordées qu'une seule fois et que «si moins de dix ans se sont écoulés depuis l'octroi de l'aide au sauvetage, depuis que la période de restructuration a pris fin ou depuis que la mise en œuvre du plan a cessé (selon l'événement survenu en dernier), la Commission n'autorisera pas de nouvelle aide au sauvetage ou à la restructuration». Cette condition est appelée «principe de non-récurrence».
- (183) Une exception à ce principe est prévue au point 73 c) de la section 3.3 [veuillez confirmer]:
- «[...]»
- c) *en raison de circonstances exceptionnelles et imprévisibles*».
- (184) La Commission a approuvé une aide à la restructuration octroyée à Cyprus Airways en 2007 sur la base d'un plan de restructuration. Conformément au principe de non-récurrence, à l'heure actuelle, Cyprus Airways n'est donc pas éligible à une nouvelle aide à la restructuration, et la Commission a émis des doutes quant à l'existence, en l'espèce, de circonstances exceptionnelles et imprévisibles au sens du point 73 c).
- (185) Bien qu'elles aient présenté d'abondantes observations sur ce point après l'ouverture des deux procédures formelles d'examen, les autorités chypriotes n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi Cyprus Airways était confrontée à des circonstances exceptionnelles et imprévisibles qui justifieraient une nouvelle aide à la restructuration ⁽³⁴⁾.
- (186) L'interdiction de survoler la Turquie a en particulier été édictée en 1974 ⁽³⁵⁾, et Chypre a mis en place un système approuvé d'indemnisation des coûts supplémentaires encourus par toute compagnie aérienne désavantagée par cette interdiction, y compris Cyprus Airways (voir le considérant 23 ci-dessus). Cet événement ne saurait donc valoir comme une circonstance exceptionnelle et imprévisible, et les autorités chypriotes n'ont pas présenté de nouvelles preuves à ce sujet.

⁽³³⁾ Voir la décision de la Commission du 24 janvier 2006 dans l'affaire N 814/06 concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 68 du 24.3.2007, p. 28).

⁽³⁴⁾ Les autorités chypriotes ont renvoyé à la décision sur l'aide au sauvetage d'Air Malta, qui aurait reconnu l'existence de circonstances exceptionnelles et autorisé une aide au sauvetage moins de dix ans après l'octroi d'une première aide à la restructuration (décision de la Commission du 15 novembre 2010 concernant l'aide d'État N 504/10 — Air Malta plc — Aide au sauvetage, JO C 102 du 2.4.2011, p. 4). La Commission fait observer qu'il existe des différences importantes entre l'affaire Air Malta et l'affaire en cours. Dans le cas d'Air Malta, la mesure précédente avait été mise à exécution en avril 2004, avant l'adhésion de Malte à l'Union européenne, et n'était donc pas soumise à l'approbation de la Commission. Les autorités maltaises avaient fait valoir que la mesure de 2004 était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché et qu'elle ne constituait donc pas une aide d'État. En raison de l'urgence de l'approbation de l'aide au sauvetage, la Commission n'était pas en mesure de parvenir à une conclusion définitive sur la nature de l'aide accordée au titre de la mesure de 2004. Toutefois, dans la décision sur l'aide à la restructuration accordée quelques années plus tard (décision 2012/661/UE), la Commission a conclu que la mesure de 2004 ne constituait pas une aide d'État. En revanche, dans la présente affaire, il ne fait aucun doute que Cyprus Airways a reçu une aide à la restructuration en 2007. De plus, l'une des circonstances exceptionnelles reconnues par la Commission était qu'au moment de la mesure de 2004, l'accès à l'aéroport international de Malte était régi exclusivement par des droits de trafic définis par des accords aériens bilatéraux, alors qu'en 2010, il était accessible à tous les transporteurs de l'Union européenne. Entre 2007 et aujourd'hui, aucun changement aussi fondamental n'a eu lieu en ce qui concerne l'accès aux aéroports chypriotes. Enfin, alors que plus de 50 % du trafic aérien de Malte dépendait d'Air Malta, la part de Cyprus Airways dans le trafic aérien de Chypre n'était que de 15 % en 2012, et elle a encore diminué depuis.

⁽³⁵⁾ Voir la décision de la Commission du 27 juin 2012 concernant l'aide d'État SA.32523 (2011/N) point 11.

- (187) Pour des raisons similaires, l'exploitation d'un aéroport «illégal» dans la partie septentrionale de Chypre ne saurait non plus être considérée comme une circonstance exceptionnelle et imprévisible, puisque la possibilité, pour les touristes, de prendre des vols en direction et en provenance de la partie nord de Chypre existe au moins depuis 2004.
- (188) La Commission ne partage pas non plus le point de vue des autorités chypriotes selon lequel l'entrée de tout concurrent sur le marché, qu'il s'agisse d'une compagnie aérienne à bas prix ou à service complet, peut être considérée comme une circonstance exceptionnelle et imprévisible, étant donné que Cyprus Airways exerce ses activités dans un secteur libéralisé et pour autant que ses concurrents agissent légalement. En ce qui concerne la déclaration selon laquelle l'État chypriote subventionnerait des concurrents de Cyprus Airways, la Commission n'a reçu aucune preuve de cette allégation. En tout état de cause, la Commission insiste sur le fait qu'il ne saurait être affirmé que l'État doit fournir une aide d'État à Cyprus Airways pour compenser les effets défavorables d'une mesure présumée que l'État aurait lui-même introduite, et que celle-ci constitue une circonstance exceptionnelle et imprévisible.
- (189) Pour ce qui est des troubles au Moyen-Orient, la Commission estime qu'une telle situation ne saurait être considérée comme exceptionnelle, puisque l'agitation dure depuis de nombreuses décennies dans certaines parties de la région. Quant à l'incidence économique des événements plus récents mentionnés par les autorités chypriotes, à savoir le «printemps arabe», les rapports annuels de l'entreprise révèlent que les recettes issues des liaisons entre Chypre et le Moyen-Orient et la région du Golfe représentent traditionnellement environ 10 % du total des recettes de Cyprus Airways. En conséquence, même une baisse significative du trafic aurait une incidence relativement faible (même si celle-ci serait «non négligeable»), car une telle baisse toucherait au maximum 10 % du total des recettes de Cyprus Airways.
- (190) S'agissant de la détérioration des économies grecque et chypriote, la Commission reconnaît ces événements, ainsi que la possibilité d'une baisse du prix moyen des vols grecs. La Commission rappelle toutefois qu'entre 2011 et 2013, Cyprus Airways a développé ses vols intérieurs en Grèce, et a donc délibérément accru son exposition au marché grec.
- (191) Les données disponibles dans le plan de restructuration de 2013 et les informations fournies par les concurrents tendent à indiquer que depuis 2009, au total, les flux de passagers sur le marché chypriote ont augmenté, alors que la part de marché de Cyprus Airways a diminué. D'autres compagnies aériennes actives dans la région ont d'ailleurs aussi été confrontées à la crise économique, mais elles ont ajusté leur politique de prix et leur réseau pour rester sur le marché. Ryanair a même indiqué avoir réalisé une croissance sur ces marchés.
- (192) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que Cyprus Airways, tout en reconnaissant les risques à travers des déclarations explicites, quoique «générales», dans les rapports annuels de 2007, 2008 et 2009⁽³⁶⁾, et malgré les options qui se présentaient à elle, n'a pas réussi à effectuer les ajustements nécessaires pour éviter les conséquences de la dégradation de l'économie sur ses principaux marchés et pour tirer profit de nouveaux marchés, comme l'ont fait ses concurrents. Ces conséquences ne peuvent donc pas être considérées comme des circonstances exceptionnelles et imprévisibles: il convient bien plutôt de les attribuer à la mauvaise gestion et aux mauvaises performances de Cyprus Airways.
- (193) La Commission en conclut par conséquent que les conditions de l'exception définie au point 73 c) de la section 3.3 des lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration ne sont pas remplies et que l'aide à la restructuration de Cyprus Airways porterait atteinte au principe de non-récurrence.

5.3.7. Conclusion

- (194) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que Chypre a mis à exécution illégalement les mesures 1, 2, 4 et 5 en faveur de Cyprus Airways, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
- (195) La Commission considère en outre que les mesures 1, 2, 4 et 5 et le plan de restructuration de 2013 ne remplissent pas les conditions définies par les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration. La Commission n'a pas trouvé d'autre base de compatibilité et les autorités chypriotes n'en ont pas revendiqué d'autre pour justifier la compatibilité des mesures (hormis l'application du RGEC à l'aide à la formation — mesure 5). La Commission estime par conséquent que l'aide est incompatible avec le marché intérieur.

⁽³⁶⁾ Voir le rapport annuel 2007, p. 97; le rapport annuel 2008, p. 88; et le rapport annuel 2009, p. 91.

5.4. RÉCUPÉRATION

- (196) Conformément au traité et à la jurisprudence constante de la Cour, la Commission est compétente pour décider si l'État membre intéressé doit supprimer ou modifier une aide dont elle a établi l'incompatibilité avec le marché intérieur⁽³⁷⁾. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'obligation, imposée à un État membre par décision de la Commission, de supprimer une aide incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation antérieure⁽³⁸⁾.
- (197) La Cour a considéré à ce sujet que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie⁽³⁹⁾.
- (198) Conformément à la jurisprudence, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil⁽⁴⁰⁾ dispose ce qui suit: «En 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 [...]»
- (199) En conséquence, les mesures en question, d'un montant total de 66 099 317,94 EUR [31,33 millions d'EUR sous la forme de la participation de l'État à l'augmentation de capital (mesure 1), 34,5 millions d'EUR sous la forme du prêt de sauvetage (mesure 2) et 269 317,94 EUR sous la forme de l'aide à la formation (mesure 5)], ayant été mises à exécution en violation de l'article 108 du traité et constituant des aides illégales et incompatibles, elles doivent être récupérées afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant leur octroi. La récupération doit par conséquent couvrir la période pendant laquelle un avantage a été procuré au bénéficiaire, c'est-à-dire la période comprise entre le moment de la mise à disposition de l'aide au bénéficiaire et sa récupération réelle; les montants à récupérer englobent par conséquent les intérêts dus jusqu'au remboursement effectif.

6. CONCLUSION

- (200) En ce qui concerne la mesure 3, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité est sans objet puisque Chypre n'a pas exécuté la mesure.
- (201) La Commission est d'avis que les mesures 1, 2, 4 et 5 en faveur de Cyprus Airways, à savoir la participation de l'État à l'augmentation de capital, le prêt de sauvetage, l'aide à la restructuration et l'aide à la formation, constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et sont incompatibles avec le marché intérieur parce que les conditions correspondantes définies dans les lignes directrices de 2004 sur le sauvetage et la restructuration n'étaient pas remplies et qu'aucune autre base de compatibilité n'a été trouvée.
- (202) La Commission estime que Chypre a mis à exécution les mesures 1, 2, 4 et 5 illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
- (203) Enfin, la Commission note que Chypre a accepté que la présente décision soit adoptée et notifiée en anglais,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité qui a été ouverte le 6 mars 2013 au sujet d'une possible indemnisation à titre gracieux accordée par Chypre à Cyprus Airways est devenue sans objet, Chypre ayant abandonné la mesure. Cette procédure est donc close.

⁽³⁷⁾ Voir l'arrêt de la Cour du 12 juillet 1973 dans l'affaire C-70/72, Commission/Allemagne, Rec. 1973, p. 813, point 13.

⁽³⁸⁾ Voir l'arrêt de la Cour du 14 septembre 1994 dans les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, Rec. 1994, p. I-4103, point 75.

⁽³⁹⁾ Voir l'arrêt du 12 décembre 1999 dans l'affaire C-75/97, Belgique/Commission, Rec. 1999, p. I-030671, points 64 et 65.

⁽⁴⁰⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

Article 2

L'aide d'État d'un montant d'au moins 66 099 317,94 EUR, correspondant à la somme de 31,33 millions d'EUR versés sous la forme de la participation de l'État à l'augmentation de capital, de 34,5 millions d'EUR versés sous la forme du prêt de sauvetage et de 269 317,94 EUR octroyés sous la forme de l'aide à la formation, illégalement accordée par Chypre à Cyprus Airways en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 3

Toute aide d'État que Chypre, en sus des montants visés à l'article 2, a accordé ou pourrait vouloir accorder à Cyprus Airways dans le cadre de la mesure 4 est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

1. Chypre récupère auprès du bénéficiaire les aides d'État visées à l'article 2. De même, Chypre récupère auprès du bénéficiaire les autres aides d'État visées à l'article 3.
2. Les montants d'aide à rembourser incluent les intérêts échus à partir de la mise à disposition de l'aide au bénéficiaire jusqu'à la date du remboursement effectif.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission⁽⁴¹⁾ et du règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission⁽⁴²⁾ modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.
4. En ce qui concerne la mesure 4, Chypre informe la Commission de l'octroi, dans le cadre de cette mesure, de tout montant s'ajoutant à ceux qui sont visés à l'article 2; Chypre informe également la Commission des montants exacts accordés et des dates d'octroi.
5. En ce qui concerne la mesure 5, Chypre informe la Commission des dates auxquelles les différents montants ont été accordés.
6. Chypre supprime la mesure 4 et annule tous les paiements en suspens des aides visées aux articles 2 et 3, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 5

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2 et à l'article 3 est immédiate et effective.
2. Chypre veille à ce que la présente décision soit appliquée dans un délai de quatre mois à compter du jour où elle lui a été communiquée.

Article 6

1. Dans les deux mois à compter de la notification de la présente décision, Chypre communique les informations suivantes:
 - a) les renseignements demandés à l'article 4, paragraphes 4 et 5;
 - b) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire⁽⁴³⁾;
 - c) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - d) les documents attestant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. Chypre tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision, jusqu'à la récupération complète de l'aide mentionnée à l'article 2 et à l'article 3. 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. De même, elle transmet des informations détaillées sur les montants de l'aide et des intérêts de recouvrement déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

⁽⁴¹⁾ 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 (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

⁽⁴²⁾ Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

⁽⁴³⁾ Cette information doit être fournie sous la forme du tableau joint à la présente décision (annexe).

Article 7

La République de Chypre est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 janvier 2015.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER

Membre de la Commission

ANNEXE

INFORMATIONS SUR LES MONTANTS D'AIDE REÇUS, À RÉCUPÉRER ET DÉJÀ RÉCUPÉRÉS (MONTANTS EN EUR)

Bénéficiaire — Type de mesure	Montant total de l'aide reçue	Montant total de l'aide à récupérer (principal)	Montant total déjà remboursé	
			Principal	Intérêts sur la récupération
Cyprus Airways — Participation de l'État à l'augmentation de capital	31 330 000 ⁽¹⁾	31 330 000		
Cyprus Airways — Prêt de sauvetage	34 500 000 ⁽²⁾	34 500 000		
Cyprus Airways — Aide à la formation	269 317,94 ⁽³⁾	269 317,94		
<i>[Veuillez corriger si une autre aide a été accordée au titre de la mesure 4]</i>				

⁽¹⁾ Montant mentionné au considérant 110 de la décision.

⁽²⁾ Montant mentionné au considérant 111 de la décision.

⁽³⁾ Montant mentionné au considérant 117 de la décision.