

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2015/1091 DE LA COMMISSION

du 9 juillet 2014

concernant les mesures d'aide SA.34191 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2012/CP) mises à exécution par la Lettonie en faveur d'A/S Air Baltic Corporation (airBaltic)

[notifiée sous le numéro C(2014) 4552]

(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),

vu la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les mesures d'aide SA.34191 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2012/CP) ⁽¹⁾,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

1.1. LA PRÉNOTIFICATION — SA.33799 (2011/PN)

- (1) Par notification SANI n° 6332 du 18 octobre 2011 enregistrée le 20 octobre 2011, la Lettonie a prénotifié à la Commission un prêt de 16 millions de LVL (22,65 millions d'EUR) ⁽²⁾ en faveur d'A/S Air Baltic Corporation (ci-après «airBaltic» ou la «compagnie»). Même si elles estimaient que ce prêt ne constituait pas une aide d'État, les autorités lettones ont procédé à sa prénotification pour des raisons de sécurité juridique et de transparence. Cette prénotification a été enregistrée sous le numéro de référence SA.33799 (2011/PN).
- (2) Une réunion avec les autorités lettones et leurs conseillers s'est tenue le 27 octobre 2011, à la suite de laquelle les autorités lettones ont communiqué des renseignements complémentaires par lettre du 7 novembre 2011. La Commission a demandé un complément d'information par courriels des 16 novembre, 17 novembre, 1^{er} décembre et 9 décembre 2011, auxquels les autorités lettones ont répondu par courriels des 16 novembre, 22 novembre, 7 décembre et 13 décembre 2011, respectivement.

⁽¹⁾ JO C 69 du 8.3.2013, p. 40.

⁽²⁾ Taux de change de 1 EUR = 0,7063 LVL. Taux de change moyen annuel pour 2011 publié par la Banque centrale européenne, disponible à l'adresse suivante: <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=100000233>.

- (3) Le 4 janvier 2012, la Lettonie a fourni des informations supplémentaires et expliqué que le prêt de 16 millions de LVL mentionné à la section 1.1 ci-dessus avait été accordé à la compagnie dès le 21 octobre 2011 sans avoir été autorisé préalablement par la Commission. En outre, le 13 décembre 2011, l'État letton a décidé d'augmenter le capital de la compagnie, à laquelle il a accordé un deuxième prêt le 14 décembre 2011.
- (4) La mesure ayant été accordée à la compagnie et une plainte ayant été déposée le 9 janvier 2012 (voir la section 1.2 ci-dessous), les autorités lettones ont retiré leur prénotification par courriel du 21 février 2012. L'affaire relative à l'aide d'État SA.33799 (2011/PN) a été close administrativement le 27 février 2012.

1.2. LES PLAINTES — SA.34191 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2012/CP)

- (5) Le 9 janvier 2012, la Commission a reçu une plainte de l'entreprise privée SIA Baltijas aviācijas sistēmas (ci-après «BAS» ou la «plaignante»), ancien actionnaire d'airBaltic, concernant plusieurs mesures prétendument accordées à airBaltic par l'État letton.
- (6) Par lettre du 23 janvier 2012, la Commission a transmis la plainte pour observations à la Lettonie, qui a répondu le 13 mars 2012. Par lettre du 14 mai 2012, la Commission a demandé à la Lettonie un complément d'information, qui lui a été fourni le 16 juillet 2012.
- (7) Par lettre du 18 juillet 2012, enregistrée le 20 juillet 2012, la Commission a reçu une nouvelle plainte émanant de M^{me} Inga Piterniece, ancien membre du conseil d'administration de BAS, concernant une mesure supplémentaire prétendument accordée à airBaltic par l'État letton. Par courriel du 24 juillet 2012, la Commission a transmis cette nouvelle plainte pour observations à la Lettonie, qui a répondu les 22 août et 4 septembre 2012.
- (8) Des réunions avec les autorités lettones, leurs conseillers et des représentants d'airBaltic ont eu lieu les 5 juillet et 17 août 2012.
- (9) Par lettre du 20 novembre 2012, la Commission a fait part à la Lettonie de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») concernant l'aide en question (ci-après la «décision d'ouverture»). La Lettonie a présenté des observations sur la décision d'ouverture par lettre du 23 janvier 2013. Par lettre du 6 mars 2013, la Commission a demandé des informations à la Lettonie, qui a répondu le 8 avril 2013. En outre, une réunion a eu lieu avec les autorités lettones le 25 juin 2013, à la suite de laquelle la Lettonie a fourni des renseignements complémentaires les 14 août, 18 septembre, 9 octobre et 25 octobre 2013. Des réunions supplémentaires avec les autorités lettones et leurs représentants légaux se sont déroulées les 22 octobre et 22 novembre 2013, ainsi que le 10 janvier 2014. La Lettonie a communiqué des informations complémentaires les 7 et 8 novembre 2013, les 2, 13 et 20 décembre 2013, ainsi que les 28 et 31 janvier, 28 février, 24 et 26 mars, 9 avril et 16 mai 2014.
- (10) La décision de la Commission d'engager une procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾ le 8 mars 2013. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations au sujet des mesures en question.
- (11) La Commission a reçu des observations de Ryanair et d'airBaltic, ainsi que de trois personnes intervenant au nom de créanciers d'airBaltic (FLS, AB JET et Eurobalt Junipro). Elle a communiqué ces observations à la Lettonie pour lui permettre d'y répondre. Les observations de cette dernière lui sont parvenues par lettre du 27 mai 2013.
- (12) Par lettre du 4 juillet 2014, la Lettonie a accepté de renoncer à ses droits découlant de l'article 342 du TFUE, 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 LETTON

- (13) Le marché du transport aérien letton a connu une croissance rapide depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne. Entre 2003 et 2007, le nombre de voyageurs à l'aéroport international de Riga — y compris les passagers point-à-point et les passagers en correspondance — a augmenté chaque année de 47 % en moyenne, passant de 700 000 environ en 2003 à quelque 3,2 millions en 2007. L'arrivée de compagnies à bas coûts, et en particulier de Ryanair, a contribué à la croissance du marché, entraînant une nouvelle demande substantielle et l'ouverture de nouvelles liaisons.

⁽³⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

- (14) La crise économique mondiale de 2008-2009 a affecté gravement la croissance économique de la Lettonie et, partant, son marché du transport aérien. En raison de la crise, le nombre de passagers point-à-point enregistré en Lettonie est passé de 3,2 millions en 2008 à 2,7 millions en 2009, alors que le nombre total de passagers a continué de croître grâce aux passagers en correspondance.
- (15) La croissance globale du marché a repris dès 2010, atteignant 12 % en moyenne par an. Le marché des passagers point-à-point a augmenté de 9 % en moyenne par an, contre 18 % par an pour celui des passagers en correspondance. Le taux de croissance annuel du marché du transport aérien devrait se maintenir à 7 % entre 2012 et 2015.
- (16) L'aéroport international de Riga est le principal aéroport de la région balte. En 2011, près de 5,1 millions de personnes ont voyagé à destination ou au départ de Riga, contre 1,9 million pour Tallinn et 1,7 million pour Vilnius. En 2011, airBaltic a transporté 66 % des passagers transitant par Riga, contre 20 % pour Ryanair, deuxième opérateur et principal concurrent d'airBaltic. Quinze autres sociétés opérant à destination/au départ de Riga (prestataires offrant des prestations complètes et transporteurs à bas coûts) se partagent 14 % de l'ensemble des passagers ⁽⁴⁾.

3. LA COMPAGNIE BÉNÉFICIAIRE

- (17) airBaltic a été constituée en 1995 sous la forme d'une entreprise commune associant Scandinavian Airlines SAS et l'État letton. En janvier 2009, SAS a vendu à BAS la totalité de sa participation dans la compagnie (soit 47,2 %).
- (18) Il ressort des informations publiées dans la presse que BAS a été constituée sous la forme d'une société privée détenue à part entière par M. Bertolt Flick jusqu'en décembre 2010, date à laquelle celui-ci a cédé 50 % de ses parts à Taurus Asset Management Fund Ltd (ci-après «Taurus»), immatriculée aux Bahamas ⁽⁵⁾.
- (19) En octobre 2011, les actionnaires d'airBaltic étaient l'État letton, par l'intermédiaire du ministère des transports (52,6 % des parts), et BAS (47,2 %), le reste des parts (0,2 %) étant détenu par la compagnie aérienne russe TransAero. À l'époque, le président et PDG d'airBaltic était M. Bertolt Flick, avant que ce dernier cède sa place à M. Martin Gauss, ancien PDG de Malév, le 1^{er} novembre 2011.
- (20) Sur la base des informations communiquées par les autorités lettones, il apparaît que BAS avait donné en garantie à Latvijas Krājbanka, la filiale lettone de la banque lituanienne Snoras, sa participation de 47,2 % ⁽⁶⁾. Le 16 novembre 2011, Snoras s'est effondrée et a été nationalisée ⁽⁷⁾. Le 17 novembre 2011, la commission des marchés financiers et de capitaux de Lettonie (ci-après la «FCMC») a ordonné une limitation des opérations bancaires de Latvijas Krājbanka excédant 100 000 EUR ⁽⁸⁾. Le 21 novembre 2011, la FCMC a également ordonné la suspension des activités de Latvijas Krājbanka et a confié sa gestion à des administrateurs ⁽⁹⁾.
- (21) Il ressort des informations communiquées que BAS a manqué à certaines de ses obligations financières à l'égard de Latvijas Krājbanka. En conséquence, le 30 novembre 2011, cette dernière a vendu au ministère des transports toutes les actions qu'elle détenait dans airBaltic, sauf une, à leur valeur nominale, pour un montant total de 224 453 LVL (317 787 EUR) ⁽¹⁰⁾. La Lettonie a ainsi porté sa participation dans airBaltic à 99,8 %, BAS ne conservant qu'une seule part.

⁽⁴⁾ Source: Riga International Airport Yearbook 2011, disponible à l'adresse suivante: <http://www.riga-airport.com/en/main/about-company/gada-gramata>.

⁽⁵⁾ Voir <http://bnn-news.com/airbaltic-shareholders-structure-11608>. La presse souligne certains liens entre Taurus et M. Vladimir Antonov, un entrepreneur russe.

⁽⁶⁾ L'ancien actionnaire principal et président de la banque lituanienne Snoras était M. Vladimir Antonov.

⁽⁷⁾ La Banque centrale de Lituanie a expliqué qu'elle devait procéder à la nationalisation de Snoras en raison du non-respect des exigences réglementaires, de la non-communication des renseignements demandés et de la mauvaise situation de la banque en termes d'actifs. Voir <http://en.rian.ru/business/20120523/173624459.html> et <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-19/antonov-says-he-invested-50-million-euros-in-latvia-s-airbaltic.html>.

⁽⁸⁾ Voir http://www.lkb.lv/en/about_bank/news/archyve?item=2022&page=6.

⁽⁹⁾ Voir http://www.fktk.lv/en/publications/other_publications/2012-02-07_jsc_latvijas_krajbanka_c/.

⁽¹⁰⁾ Le ministre des transports a expliqué que cette acquisition avait pour but de protéger les déposants de Latvijas Krājbanka. Il semble que les problèmes financiers de BAS risquaient d'empêcher l'État d'investir dans le capital d'airBaltic, raison pour laquelle le gouvernement a décidé d'intervenir pour défendre ses intérêts et de prendre le contrôle d'airBaltic. Voir <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-01/latvia-buys-out-minority-shareholder-in-airbaltic-ministry-says.html> et http://www.sam.gov.lv/?cat=8&art_id=2598.

- (22) Il ressort également d'articles de presse que les actionnaires de BAS avaient aussi donné en garantie à Latvijas Krājbanka les parts qu'ils détenaient dans BAS ⁽¹¹⁾. Le 6 février 2012, dans le cadre de la procédure d'insolvabilité ayant trait à BAS ⁽¹²⁾, une filiale de Latvijas Krājbanka a racheté les parts de BAS à ses anciens actionnaires et a nommé un nouveau conseil d'administration.
- (23) Enfin, il apparaît que, le 8 juin 2012, l'État letton a acquis l'unique part que BAS détenait toujours dans airBaltic au prix de 1 LVL. BAS n'est donc plus actionnaire d'airBaltic depuis cette date ⁽¹³⁾.
- (24) En ce qui concerne la situation financière d'airBaltic, les autorités lettones ont expliqué que les difficultés de l'entreprise avaient commencé en 2008, en raison de la récession économique mondiale et d'envolée des cours du pétrole. En 2008, airBaltic a ainsi enregistré des pertes de 28 millions de LVL (39,64 millions d'EUR). En 2009, cependant, elle a à nouveau réalisé des bénéfices à hauteur de 14 millions de LVL (19,82 millions d'EUR) ⁽¹⁴⁾, avant de subir une nouvelle perte de 34,2 millions de LVL (48,42 millions d'EUR) en 2010. En juin 2011, le ministre letton de l'économie a déclaré que les pertes d'airBaltic avaient atteint 18 millions de LVL (25,48 millions d'EUR) au cours des cinq premiers mois de l'année et que la compagnie était au bord de la faillite ⁽¹⁵⁾. Le 21 septembre 2011, airBaltic a sollicité une protection juridique contre ses créanciers ⁽¹⁶⁾. Les résultats d'audit pour 2011 indiquent une perte de 83,5 millions de LVL (118,22 millions d'EUR).
- (25) Le 27 août 2012, la Lettonie a publié un appel invitant les investisseurs potentiels à manifester leur intérêt pour l'acquisition d'une participation de 50 %, moins une voix, dans airBaltic (*), sans cependant exclure d'autres types de transactions. Les principaux critères de sélection des investisseurs étaient leur capacité à soutenir le développement d'airBaltic, leur réputation et leur expérience, ainsi que leurs ressources financières. Ce processus doit être finalisé dans le courant de l'année 2014.

4. DESCRIPTION DES MESURES

4.1. ACCORD DU 3 OCTOBRE 2011 : LE PREMIER PRÊT D'ÉTAT ET LE PRÊT DE BAS

- (26) En vertu d'un accord conclu le 3 octobre 2011, la Lettonie a accepté d'octroyer à airBaltic un prêt de 16 millions de LVL (22,65 millions d'EUR) (ci-après le «premier prêt d'État», **mesure 1**), BAS s'engageant quant à elle à accorder à la compagnie un prêt de 14 millions de LVL (19,82 millions d'EUR) (ci-après le «prêt de BAS»). Ces deux prêts étaient assortis de conditions liées et identiques et d'un taux d'intérêt initial de [11-13] ⁽¹⁷⁾ %. Au moment d'octroyer son prêt à airBaltic, BAS a cependant renoncé à son droit à un nantissement.
- (27) L'accord prévoyait aussi l'octroi par l'État, le 15 décembre 2011 au plus tard, d'un prêt supplémentaire d'un montant indéterminé, au prorata de ses droits de vote et à des conditions identiques à celles du premier prêt d'État. Les deux prêts d'État devaient être capitalisés si plusieurs conditions étaient réunies, dont l'approbation par le conseil d'administration d'airBaltic d'un plan d'entreprise/de restructuration.
- (28) L'article 7 de l'accord fixait les conditions de la future augmentation de capital d'airBaltic. L'article 7.3 précisait en particulier que «le prêt d'État et le prêt de BAS [...] peuvent être ajoutés à la somme devant être capitalisée». En vertu de l'article 7.4, BAS s'engageait à voter en faveur de la capitalisation de la dette et de l'augmentation de capital. En cas de non-respect des engagements de BAS, l'État était habilité, en vertu de l'article 7.4, à racheter la participation de BAS dans airBaltic au prix de 1 LVL ⁽¹⁸⁾.

⁽¹¹⁾ Voir <http://www.baltic-course.com/eng/transport/?doc=54423>. La presse indique également que BAS était prétendument redevable de 14 000 000 LVL à Latvijas Krājbanka (voir, par exemple, <http://www.baltic-course.com/eng/transport/?doc=53861>).

⁽¹²⁾ Selon la Lettonie, BAS n'a pas été déclarée en faillite en août 2013, en dépit de tentatives de plusieurs de ses créanciers en ce sens.

⁽¹³⁾ Il semble en outre que, depuis 2010 au moins, un désaccord ait persisté entre les principaux actionnaires d'airBaltic, soit l'État letton et BAS: il est renvoyé aux articles de presse ayant trait à de nombreuses actions en justice opposant l'État letton et BAS (voir, par exemple, <http://atwonline.com/airline-finance-data/news/airbaltic-files-bankruptcy-0921>).

⁽¹⁴⁾ Voir <http://centreforaviation.com/analysis/airbaltics-restructuring-plan-is-in-full-swing-but-competition-from-estonian-air-is-rising-74754>.

⁽¹⁵⁾ Voir <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/factsheets/18371/Air%20Baltic%20Corporation?Template=searchfactsheets&kSel=1> et <http://www.baltic-course.com/eng/transport/?doc=42089>.

⁽¹⁶⁾ Voir https://www.airbaltic.com/en/bottom_menu/press-room/press_releases/2011/airbaltic-files-for-legal-protection-airbaltic-to-continue-operations.

(*) Le ministère letton des transports a fait passer une annonce dans les éditions européenne et britannique du *Financial Times* du 27 août 2012, lançant un appel à des manifestations d'intérêt non contraignantes concernant la participation à la vente des parts émises par airBaltic. Voir http://prudentia.lv/upload_file/27082012-ABC%20ad%20EN.pdf.

⁽¹⁷⁾ Secret d'affaires.

⁽¹⁸⁾ Il semble que l'État letton ait exercé ce droit le 8 juin 2012 (voir le considérant 23 ci-dessus).

- (29) La Lettonie a accordé le premier prêt d'État à airBaltic le 21 octobre 2011 (voir le considérant 3 ci-dessus). BAS a octroyé son prêt le 1^{er} novembre 2011.
- (30) Le 13 décembre 2011, après avoir porté sa participation dans airBaltic à 99,8 % (voir le considérant 21 ci-dessus), la Lettonie a accepté de réduire le taux d'intérêt de son premier prêt de [11-13] % à [2-4] %. Le premier prêt d'État et le prêt de BAS étant liés (voir le considérant 26 ci-dessus), la même baisse du taux d'intérêt a été appliquée à ce dernier.

4.2. LE DEUXIÈME PRÊT D'ÉTAT DU 13 DÉCEMBRE 2011

- (31) Le 13 décembre 2011, concomitamment à la baisse du taux d'intérêt du premier prêt d'État (voir le considérant 30 ci-dessus), le gouvernement letton a décidé d'accorder à airBaltic un prêt convertible de 67 millions de LVL (94,86 millions d'EUR), assorti d'un taux d'intérêt de [9-11] %, réparti en deux tranches (ci-après le «deuxième prêt d'État», **mesure 2**) ⁽¹⁹⁾.
- (32) La première tranche du deuxième prêt d'État, soit 41,6 millions de LVL (58,89 millions d'EUR), a été versée immédiatement à airBaltic en vertu de l'accord du 14 décembre 2011. La deuxième tranche, soit 25,4 millions de LVL (35,96 millions d'EUR), a été versée à la compagnie le 14 décembre 2012, c'est-à-dire après l'adoption de la décision d'ouverture de la Commission.

4.3. L'AUGMENTATION DE CAPITAL D'AIRBALTIC CONVENUE LE 22 DÉCEMBRE 2011

- (33) Lors de l'assemblée des actionnaires d'airBaltic du 22 décembre 2011, l'État letton et BAS — bien que ne détenant alors qu'une seule part de la compagnie — ont convenu d'une augmentation de capital de 110 millions de LVL (155,74 millions d'EUR) (ci-après l'«augmentation de capital», **mesure 3**), opérée par la conversion en capital du premier prêt d'État, de la première tranche du deuxième prêt d'État et du prêt de BAS, ainsi que par l'apport en numéraire de 37,7 millions de LVL (53,38 millions d'EUR) par BAS.
- (34) L'État letton a exécuté sa décision de participer à l'augmentation de capital d'airBaltic le 29 décembre 2011 et procédé à la conversion en capital de son premier prêt et de la première tranche de son deuxième prêt.
- (35) Par lettre du 4 janvier 2012, le ministère des transports letton a demandé que BAS prenne part à l'augmentation de capital au moyen de la conversion de son prêt en capital et d'un apport de capitaux. En dépit des demandes des autorités lettones, BAS ne semblait pas encline à respecter l'accord conclu lors de l'assemblée des actionnaires. En effet, par lettres adressées entre les 6 et 26 janvier 2012, BAS a contesté le rachat par l'État de la participation de Latvijas Krājbanka dans airBaltic (voir le considérant 21 ci-dessus) et demandé à l'État de ne pas adopter de décisions concernant les modifications apportées au capital social d'airBaltic. Le 19 janvier 2012, la FCMC a formellement interdit à BAS et à airBaltic d'inclure le prêt de BAS dans l'augmentation de capital.
- (36) Le 30 janvier 2012, au terme de la première phase de la période de mise en œuvre de la souscription à l'augmentation de capital, BAS n'avait ni converti son prêt en capital, ni injecté les liquidités.

4.4. LA PLAINTÉ DE BAS ET LES FAITS ULTÉRIEURS

- (37) La plainte dont la Commission a été saisie le 9 janvier 2012 concernait les premier et deuxième prêts d'État, ainsi que l'augmentation de capital. BAS contestait également deux autres mesures susceptibles de contenir des aides en faveur d'airBaltic, à savoir l'acquisition par l'État d'obligations à coupon zéro émises par airBaltic en avril 2010 (**mesure 4**) et le versement à airBaltic, par Latvijas Krājbanka, de 2,8 millions d'EUR les 21 et 22 novembre 2011 (**mesure 5**).
- (38) La Lettonie a expliqué que la mesure 4 consistait en l'acquisition d'obligations à coupon zéro émises par airBaltic à hauteur de 30 millions de LVL (42,47 millions d'EUR) par les actionnaires d'airBaltic qui étaient alors majoritaires, à savoir l'État letton et BAS. La part correspondante de la Lettonie a été souscrite non pas par le ministère des transports — qui était le détenteur effectif des parts d'airBaltic — directement, mais par le centre des radios et télévisions publiques lettones (ci-après le «LVRTC»), lequel appartenait à 100 % à l'État. Les obligations ont été acquises à une valeur nominale de 1 LVL chacune, sans intérêt, par la Lettonie et BAS au

⁽¹⁹⁾ Contrairement à ce qui est indiqué au considérant 80 de la décision d'ouverture, la Commission a constaté au cours de la procédure formelle d'examen que BAS n'était pas tenue, en vertu de l'accord, d'accorder un prêt convertible à des conditions *pari passu* conjointement avec le deuxième prêt d'État.

prorata de leur participation. L'État letton devait ainsi acquérir des obligations à coupon zéro émises par airBaltic pour un montant de 15,78 millions de LVL (22,34 millions d'EUR) environ, contre 14,22 millions de LVL (20,13 millions d'EUR) environ pour BAS. Les obligations doivent être converties en capital à la date du 1^{er} juillet 2015, à raison d'une action par obligation.

- (39) En ce qui concerne la mesure 5, les autorités lettones ont expliqué qu'aucun versement n'avait été effectué en faveur d'airBaltic les 21 et 22 novembre 2011 comme allégué par la plaignante. airBaltic a cependant adressé trois ordres de paiement à Latvijas Krājbanka avant que la FCMC ne décide, le 17 novembre 2011, de limiter les opérations bancaires d'un montant supérieur à 100 000 EUR et, le 21 novembre 2011, de mettre un terme à l'ensemble de ses activités (voir le considérant 20 ci-dessus). Ces ordres de paiement ont été exécutés par Latvijas Krājbanka au cours des jours suivants: elle a notamment versé [...] millions d'USD à la chambre de compensation de l'IATA et [...] millions d'EUR à l'aéroport international de Riga le 25 novembre 2011, et transféré [...] millions d'EUR sur un autre compte bancaire détenu par airBaltic auprès de Swedbank le 30 novembre 2011.

4.4.1. Le plan «reShape» de mars 2012

- (40) En mars 2012, airBaltic a adopté un plan intitulé «reShape». Ce plan comporte plusieurs mesures, dont l'acquisition d'avions plus performants ⁽²⁰⁾ et la fermeture de certaines liaisons, dans le but de permettre à la compagnie d'atteindre son seuil de rentabilité en 2014, selon les scénarios réalistes et optimistes, le scénario pessimiste prévoyant quant à lui un résultat d'exploitation négatif jusque 2016 au moins.
- (41) Le plan reShape prévoit qu'en sus des 83 millions de LVL (117,51 millions d'EUR) déjà promis à la compagnie ⁽²¹⁾, un financement supplémentaire de [45-55] millions de LVL ([64-78] millions d'EUR) sera nécessaire [...] selon le scénario réaliste. Ce montant diminuerait à [5-15] millions de LVL ([7-21] millions d'EUR) selon le scénario optimiste, mais atteindrait [135-145] millions de LVL ([192-206] millions d'EUR) selon le scénario pessimiste.

4.5. LA PLAINTÉ DU 18 JUILLET 2012

- (42) Outre la Lettonie et BAS, plusieurs autres investisseurs étaient également parties à l'accord. Ces investisseurs ont accepté d'accorder à airBaltic deux prêts syndiqués d'un montant de 35 millions d'EUR chacun à un taux d'intérêt initial de [5-7] %. Le premier de ces deux prêts devait être consenti par Latvijas Krājbanka et la banque lituanienne Snoras, tandis que le deuxième devait être accordé par plusieurs entreprises, parmi lesquelles Taurus. Ces prêts visaient à opérer une novation de plusieurs créances détenues à l'égard d'airBaltic par ces investisseurs privés. Les investisseurs devant accorder le deuxième prêt syndiqué — dont Taurus, actionnaire de BAS — avaient convenu, conformément à l'article 7.4, «d'assigner et de transférer à l'État ou à l'entreprise désignée par celui-ci, pour la somme de 1 LVL, toutes les créances découlant de [...] le deuxième prêt [syndiqué] restant dû» dans le cas où BAS ne respecterait pas ses engagements en vertu de l'accord.
- (43) Le 18 juillet 2012, la Commission a reçu une autre plainte (voir le considérant 7 ci-dessus) concernant l'obligation imposée aux investisseurs en vertu de l'article 7.4 de l'accord de céder et de transférer à l'État ou à la société désignée par celui-ci toutes les créances découlant du deuxième prêt syndiqué au prix de 1 LVL seulement (voir le considérant 28 ci-dessus). Selon la plaignante, l'État letton a, par lettres des 9 février et 12 juin 2012, déclaré qu'une créance de 5 millions d'EUR à l'égard d'airBaltic concernant le deuxième prêt syndiqué — soit la somme accordée par Taurus, sur un montant total de 35 millions d'EUR — devait être cédée à airBaltic contre le paiement de 1 LVL (**mesure 6**).

5. LA DÉCISION D'OUVERTURE

- (44) Le 20 novembre 2012, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Dans sa décision d'ouverture, elle concluait à titre préliminaire qu'airBaltic pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté à l'époque de l'octroi des mesures recensées. Elle faisait également part de ses doutes quant aux six mesures examinées et concluait à titre préliminaire que chacune d'elles comportait une aide d'État.

⁽²⁰⁾ Le 10 juillet 2012, airBaltic a signé une lettre d'intention avec Bombardier concernant l'acquisition de 10 avions de ligne CS300 et l'obtention de droits d'achat sur 10 autres CS300. Sur la base du barème des prix du CS300, une commande ferme, estimée à 764 millions d'USD (621,74 millions d'EUR), pourrait passer à 1,57 milliard d'USD (1,28 milliard d'EUR) si les droits d'achat devaient être convertis en commandes fermes. Voir <http://www.airbaltic.com/public/49780.html>. Taux de change de 1 EUR = 1,2288 USD — taux de change moyen pour juillet 2012 publié par la Banque centrale européenne, disponible à l'adresse suivante: <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=100000233>.

⁽²¹⁾ Soit le premier prêt d'État de 16 millions de LVL et le deuxième prêt d'État de 67 millions de LVL (y compris la deuxième tranche de 25,4 millions de LVL, qui, à la suite du plan reShape, a été accordée à la compagnie au cours du second semestre de l'année 2012).

- (45) La Commission constatait tout d'abord que le premier prêt d'État (**mesure 1**) avait été accordé par l'État en même temps que le prêt de BAS — au prorata de leurs participations respectives —, à des conditions identiques, ce qui, à première vue, donne à penser que ces prêts ont été accordés à des conditions *pari passu*. La Commission faisait toutefois observer qu'elle ne pouvait pas apprécier le premier prêt d'État et celui de BAS séparément, mais que cette évaluation devait être opérée dans le contexte global des dispositions de l'accord. Elle constatait par conséquent qu'il n'apparaissait pas, à la lumière de l'accord, qu'outre son prêt, BAS devait aussi accorder un prêt convertible à airBaltic parallèlement au deuxième prêt d'État et que l'État avait pris des engagements différents, et plus significatifs du point de vue économique, que les siens. La Commission faisait également observer que la décision de BAS d'investir dans airBaltic avait été prise alors que les autorités publiques avaient déjà manifesté leur volonté de soutenir financièrement la compagnie.
- (46) En ce qui concerne le taux d'intérêt du premier prêt d'État et la baisse du taux d'intérêt de [5-15] points de pourcentage opérée en décembre 2011 (voir le considérant 30 ci-dessus), la Commission doutait que les taux appliqués correspondent au niveau du marché eu égard aux difficultés très importantes qu'airBaltic rencontrait à l'époque.
- (47) Quant au deuxième prêt d'État (**mesure 2**), la Commission fait observer qu'il était déjà inscrit dans l'accord, bien que son montant ne soit pas précisé et que son octroi soit subordonné à plusieurs éléments. Selon la Commission, ce deuxième prêt ne pouvait être considéré comme consenti à des conditions *pari passu*, étant donné qu'il ne ressortait pas de l'accord que, contrairement aux allégations de la Lettonie, BAS devait, outre son prêt, émettre un prêt convertible en faveur d'airBaltic. La Commission souligne en outre que lorsque la Lettonie a décidé d'accorder son deuxième prêt à airBaltic, aucune concomitance n'était possible de la part de BAS, puisque celle-ci n'était pas tenue d'accorder un quelconque autre prêt à airBaltic.
- (48) En ce qui concerne le taux d'intérêt du deuxième prêt d'État ([9-11] %), la Commission doutait qu'un investisseur privé accorde à la compagnie un prêt assorti d'un tel taux d'intérêt compte tenu des difficultés qu'elle connaissait et du fait que les garanties utilisées étaient les mêmes que pour le premier prêt d'État.
- (49) En ce qui concerne l'augmentation de capital décidée le 22 décembre 2011 (**mesure 3**), la Commission a constaté qu'au moment de l'adoption de la décision de recapitalisation, BAS avait perdu toutes les parts, sauf une, qu'elle détenait dans airBaltic, l'État les ayant rachetées à Latvijas Krājbanka et ayant de ce fait porté sa participation dans la compagnie à 99,8 % (voir le considérant 21 ci-dessus). En conséquence, la conversion ne présentait que peu d'intérêt sur le plan économique pour BAS, qui — afin de récupérer la participation qu'elle détenait auparavant — était invitée non seulement à convertir en capital le prêt qu'elle avait consenti, mais également à injecter 37,7 millions de LVL (53,38 millions d'EUR) en numéraire, alors qu'il était très peu probable que les fonds propres produisent un quelconque rendement à court ou moyen terme au vu des difficultés de la compagnie. La Commission doutait par ailleurs de la date à laquelle la mesure 3 avait été effectivement accordée.
- (50) La Commission a également constaté que BAS et l'État disposaient d'un certain délai — probablement jusqu'au 30 janvier 2012, soit jusqu'au terme de la première phase de la période de souscription à l'augmentation de capital — pour injecter le capital dans airBaltic. L'État a toutefois procédé à cette injection le 29 ou le 30 décembre 2011, alors que BAS n'a finalement jamais converti son prêt ni injecté des fonds en numéraire. La Commission estime qu'avant de convertir les prêts, la Lettonie aurait dû attendre d'être raisonnablement certaine que BAS agirait de même. Elle considère donc que la mesure 3 ne semblait pas conforme au principe dit de l'investisseur en économie de marché.
- (51) En ce qui concerne l'acquisition des obligations à coupon zéro émises par airBaltic en 2010 à hauteur de 30 millions de LVL (42,47 millions d'EUR) (**mesure 4**), la Commission a souligné que ces obligations étaient, de par leurs caractéristiques, comparables à une injection de capital. Comme la réalisation de profits était initialement exclue, ces obligations n'étant pas assorties d'intérêts, et semblait tout autant improbable à la suite de la conversion en capital, en raison des difficultés de la compagnie, de la situation du secteur du transport aérien et de l'absence, à l'époque, d'un plan permettant à la compagnie de redevenir rentable, la Commission doutait de la conformité de la mesure 4 avec le marché. Elle n'était pas non plus en mesure d'exclure que BAS ait acquis les obligations en raison de l'intérêt certain manifesté par la Lettonie à l'égard d'airBaltic avant leur émission.
- (52) En ce qui concerne les 2,8 millions de LVL accordés par Latvijas Krājbanka (**mesure 5**), la Commission n'a pas pu déterminer avec certitude si, au moment de leur versement, les actions entreprises par Latvijas Krājbanka, qui appartenait à 100 % à l'État, étaient indépendantes de celles de l'État. À cet égard, la Commission a constaté que la Lettonie n'avait fourni aucun élément attestant qu'airBaltic avait présenté les ordres de paiement et de transfert avant que la FCMC décide le 17 novembre 2011 de limiter les opérations bancaires par client excédant 100 000 EUR.

- (53) Enfin, en ce qui concerne la créance de 5 millions d'EUR cédée à airBaltic (**mesure 6**), la Commission a expliqué dans sa décision d'ouverture qu'en vertu de l'article 7.4 de l'accord, la Lettonie avait décidé qu'une créance de 5 millions d'EUR devait être cédée à airBaltic pour le deuxième prêt syndiqué — soit le montant octroyé par Taurus, sur un montant total de 35 millions d'EUR — contre le paiement de 1 LVL. Elle a souligné que, d'un point de vue économique, cette opération pouvait s'apparenter à un abandon de créance, par lequel la Lettonie libérait airBaltic de son obligation de verser des intérêts et de rembourser une partie du deuxième prêt syndiqué au porteur de la créance. En outre, la Commission a conclu que la mesure 6 n'était pas conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, étant donné qu'airBaltic n'était pas habilitée, en vertu de l'accord, à obtenir cette créance contre le paiement de 1 LVL.
- (54) En ce qui concerne les autres créances au titre du deuxième prêt syndiqué à hauteur de 30 millions de LVL (42,47 millions d'EUR) (voir le considérant 42 ci-dessus), la Commission a constaté que le raisonnement exposé ci-dessus s'appliquait mutatis mutandis.
- (55) La Commission a donc conclu à titre préliminaire que les six mesures examinées comportaient une aide d'État illégale, puisqu'elles avaient été accordées en violation des obligations de notification et de non-exécution énoncées à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (56) La Commission a également émis des doutes quant à la **compatibilité** des six mesures examinées avec le marché intérieur, notamment parce que les autorités lettones n'ont avancé aucun élément à l'appui d'une telle compatibilité. Pour ce qui est d'éventuels éléments en ce sens, la Commission a considéré à titre préliminaire — au vu des difficultés rencontrées par airBaltic — que les seuls critères applicables étaient ceux ayant trait aux aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, tels qu'ils sont définis dans les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽²²⁾ (ci-après les «lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration»). À cet égard, sur la base des informations disponibles à l'époque, la Commission a considéré que les conditions d'octroi d'aides au sauvetage et à la restructuration ne semblaient pas remplies et que le plan reShape ne prévoyait aucun des éléments nécessaires pour pouvoir être considéré comme un plan de restructuration au sens de la section 3.2 desdites lignes directrices.

6. OBSERVATIONS CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVERTURE

6.1. OBSERVATIONS DE LA LETTONIE

- (57) Dans ses observations sur la décision d'ouverture de la Commission, la Lettonie fait observer que les **mesures 1, 2, 3 et 6** sont étroitement liées et découlent de l'accord et qu'elles constituent de ce fait, pour l'essentiel, une seule et même opération financière, qu'il convient d'apprécier à la date de la conclusion de l'accord, soit le 3 octobre 2011. La Lettonie en conclut donc que ces mesures sont concomitantes et conformes au principe de l'investisseur en économie de marché, ce qui exclut l'existence d'une aide d'État.
- (58) La Lettonie fait valoir que BAS était à l'origine de l'accord et qu'elle a effectivement demandé à l'État de pouvoir prendre part à l'augmentation de capital. L'État a finalement consenti à cet investissement sous réserve du respect de conditions strictes énoncées dans l'accord. L'un des éléments clés de celui-ci était l'injection, par l'État et par BAS, de quelque 100 millions de LVL (141,58 millions d'EUR) en deux étapes, soit i) le versement de 30 millions de LVL (42,47 millions d'EUR) sous la forme du premier prêt d'État et du prêt de BAS, et ii) le versement de quelque 70 millions de LVL (99,1 millions d'EUR) par l'État et BAS au prorata de leur participation respective. BAS était donc, selon la Lettonie, contractuellement tenue d'injecter du capital supplémentaire dans airBaltic au prorata de sa participation. La Lettonie tire cette conclusion de l'article 7.2 de l'accord, qui prévoit l'octroi par l'État d'un deuxième prêt à airBaltic «au prorata de ses droits de vote», ce qui signifie selon elle que BAS devait elle aussi injecter de l'argent également au prorata de sa participation.
- (59) La Lettonie fait également observer que l'accord prévoit plusieurs mesures d'urgence visant à protéger les intérêts financiers de l'État au cas où BAS ne remplirait pas ses obligations, à savoir i) le droit pour l'État d'acquiescer les parts de BAS au prix de 1 LVL, ii) l'obligation pour les investisseurs privés ayant consenti le deuxième prêt syndiqué de céder à l'État leurs créances à l'égard d'airBaltic dans certaines circonstances et iii) l'obligation pour les investisseurs de dédommager airBaltic pour certains engagements hors bilan à hauteur de [...] millions d'EUR environ ⁽²³⁾. Le fait que BAS et les investisseurs aient accepté ces mesures d'urgence prouve, selon la Lettonie, que les investisseurs étaient convaincus que BAS remplirait ses obligations. Sur cette base, la Lettonie considère que les mesures 1, 2 et 3 ont été concomitantes et conformes au principe de l'investisseur en économie de marché. La Lettonie estime en outre que la mesure 6, étant un corollaire des mesures d'urgence, ne comporte pas non plus d'aide d'État.

⁽²²⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

⁽²³⁾ Elle avance le chiffre de [...] millions d'EUR, qui ne ressort toutefois pas de l'accord.

- (60) La Lettonie ajoute en outre, concernant la **mesure 1**, que le taux d'intérêt était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché et à la communication sur les taux de référence ⁽²⁴⁾ et fait valoir que sa réduction de [11-13] % à [2-4] % était rationnelle, d'un point de vue économique, pour l'État, qui cherchait à réduire les coûts de financement d'airBaltic (laquelle lui appartenait déjà à 99,8 % à l'époque). Concernant la **mesure 2**, la Lettonie estime que le taux d'intérêt était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché.
- (61) Concernant la **mesure 3**, les autorités lettones font valoir que la conversion en capital du premier prêt d'État et de la première tranche du deuxième prêt d'État a été effectuée sur la base de la décision concomitante de BAS de convertir son prêt et d'injecter 37,7 millions de LVL (53,38 millions d'EUR) en numéraire, prise lors de l'assemblée des actionnaires d'airBaltic du 22 décembre 2011. Les autorités lettones répètent que les mesures 1, 2 et 3 ne doivent pas être appréciées séparément, mais uniquement en liaison avec l'opération de plus grande envergure dont elles faisaient partie intégrante. Cette opération ayant été acceptée par BAS et l'État de façon tout à fait concomitante, la Lettonie exclut la présence d'une aide. La Lettonie fait en outre valoir que le fait que BAS n'ait pas respecté son engagement dans le délai imparti (c'est-à-dire pour le 30 janvier 2012) est dénué de pertinence et que l'État n'avait d'autre choix que de convertir le premier prêt d'État et la première tranche du deuxième prêt d'État en capital — ce qu'il a fait le 29 décembre 2011. La Lettonie explique en outre que l'État a pris toutes les mesures possibles pour contraindre BAS à respecter son engagement.
- (62) En ce qui concerne la **mesure 6**, la Lettonie ajoute que la cession des créances à airBaltic était un corollaire des mesures prévues à l'article 7.4 de l'accord. Selon la Lettonie, cette cession assure le caractère *pari passu* de l'ensemble de l'accord, étant donné qu'elle garantit une contribution des investisseurs privés au prorata de l'injection de capital dans airBaltic.
- (63) S'agissant de la **mesure 4**, la Lettonie considère que l'émission d'obligations à coupon zéro a été effectuée de façon concomitante par l'État et par BAS dans des conditions identiques, ce qui exclut la présence d'une aide d'État. La Lettonie explique également que la décision d'émettre des obligations a été prise à l'initiative de BAS. Quant au fait que ces obligations n'offraient aucun bénéfice, la Lettonie fait valoir que la Commission devrait tenir compte de l'«effet engendré par la qualité de propriétaire» et estime que l'État, en tant qu'actionnaire d'airBaltic, était mû par des incitations différentes de celles d'un investisseur extérieur.
- (64) Enfin, en ce qui concerne la **mesure 5**, la Lettonie conclut à l'absence de ressources d'État et estime qu'en tout état de cause, les actes posés par la FCMC ne seraient pas imputables à l'État.
- (65) Compte tenu de son avis quant à l'absence d'aides d'État, la Lettonie n'a pas, dans un premier temps, fourni d'arguments sur la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur. Cependant, au cours de la procédure formelle d'examen, la Lettonie a avancé des arguments à cet égard et fait observer que si une aide d'État était présente, celle-ci constituerait une aide à la restructuration compatible en vertu des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.
- (66) Sur cette base, la Lettonie a présenté en décembre 2013 un plan de restructuration selon lequel la restructuration d'airBaltic a commencé en avril 2011, date à laquelle une première version de ce plan a été présentée au conseil d'administration de la compagnie. Ce document recensait plusieurs faiblesses d'airBaltic et soulignait la nécessité d'apporter un montant de [175-185] millions d'EUR en numéraire. Cette première version du plan est devenue le plan reShape de mars 2012 et constituait selon la Lettonie une étape préliminaire en vue de l'élaboration du plan de restructuration présenté en décembre 2013.
- (67) Le plan de restructuration prévoit une période de restructuration s'étalant sur cinq ans, soit d'avril 2011 à avril 2016, pour un coût total de [150-170] millions de LVL ([214-242] millions d'EUR). Il définit trois types de mesures de restructuration: i) l'optimisation des recettes et des coûts pour ce qui est des activités existantes; ii) la reconfiguration du réseau, entraînant des ajustements en termes de destinations, de fréquences et de créneaux horaires; et iii) l'optimisation du réseau et de la flotte. Le plan de restructuration comprend 26 mesures au total ayant trait aux recettes et aux coûts, conjuguées à d'autres mesures portant sur la reconfiguration du réseau et le renouvellement de la flotte. En ce qui concerne le rétablissement de la viabilité d'airBaltic, ces mesures devraient, selon le plan, permettre à la compagnie d'atteindre son seuil de rentabilité en 2014 et de demeurer rentable ensuite, avec un résultat d'exploitation de [1-3] million(s) de LVL ([1,4-4,2] million(s) d'EUR) en 2014 et de [9-12] millions de LVL ([12,8-17] millions d'EUR) en 2016. Le plan de restructuration inclut également des prévisions financières révisées reposant sur des scénarios réalistes, pessimistes et optimistes, qui font l'objet d'une analyse de sensibilité afin d'évaluer les risques et leur incidence éventuelle.

⁽²⁴⁾ Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

- (68) Le plan prévoit également un certain nombre de mesures compensatoires, à savoir: i) la réduction de la flotte de 27 %; ii) la cession de 14 liaisons rentables; et iii) la cession de [...] paires de créneaux dans des aéroports coordonnés. Entre 2011 et 2016, airBaltic réduira sa capacité de [17-20] % en termes de SKO ⁽²⁵⁾ ([7-10] % si seules les liaisons rentables sont prises en compte). Selon la Lettonie, cette réduction de capacité serait conforme à des cas antérieurs. Le plan de restructuration prévoit en outre la libération de [...] paires de créneaux du fait de la fermeture de plusieurs liaisons.
- (69) Le plan de restructuration évalue les coûts de restructuration à [150-170] millions de LVL ([214-242] millions d'EUR). Ces coûts résultent du remboursement de prêts consentis par des tiers, de la compensation des pertes découlant du retrait progressif de certains avions, des indemnités de licenciement, de l'achat de nouveaux appareils, etc.
- (70) Vu les coûts de restructuration totaux, la contribution propre d'airBaltic envisagée dans le plan de restructuration s'élève à [100-110] millions de LVL ([141-155] millions d'EUR), soit [60-70] % des coûts de restructuration totaux. D'après le plan de restructuration, la contribution propre résulterait de plusieurs injections de capital par des parties privées (y compris une facilité de trésorerie et des avances), de prêts privés, d'une convention de location-bail pour un nouvel appareil, de même que de l'annulation partielle de la dette auprès de deux banques.

6.2. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (71) Au cours de la procédure formelle d'examen, la Commission a reçu des observations de la part de Ryanair et d'airBaltic, ainsi que de trois personnes intervenant au nom des créanciers d'airBaltic.
- (72) Ryanair partage l'avis préliminaire de la Commission selon lequel les mesures examinées ne sont pas conformes au principe de l'investisseur en économie de marché et ne sont pas compatibles avec le marché intérieur. Elle estime cependant que l'évaluation, par la Commission, du critère de l'investisseur privé en économie de marché était incomplète: selon elle, la Commission aurait dû examiner si un investisseur privé aurait d'emblée opté pour la liquidation d'airBaltic au lieu d'injecter des fonds supplémentaires ⁽²⁶⁾. Ryanair soutient également que la Commission aurait dû examiner dans ses décisions d'ouverture si la liquidation d'airBaltic était plus rentable pour l'État que l'octroi de fonds supplémentaires. Bien que Ryanair considère que les informations disponibles n'étaient pas suffisantes pour se prononcer sur le plan reShape, elle prend note des doutes de la Commission quant au rétablissement de la rentabilité d'airBaltic et estime que la compagnie aurait dû être mise en liquidation.
- (73) Ryanair soutient également que l'octroi d'une aide à airBaltic compromettrait sa propre position sur le marché, étant donné qu'elle exploite 13 liaisons au départ de Riga, dont plus de la moitié en concurrence directe avec airBaltic.
- (74) airBaltic souligne dans ses observations que les difficultés qu'elle a rencontrées étaient imputables aux agissements de l'ancien conseil d'administration et aux décisions malencontreuses prises par M. Flick avant octobre 2011, axées selon elle sur une stratégie commerciale reposant uniquement sur le développement, et non sur la rentabilité. airBaltic explique en outre que son ancien conseil d'administration a conclu de nombreux contrats peu avantageux et réalisé des opérations non justifiées d'un point de vue commercial, parallèlement à la mise en place d'une structure d'entreprise et organisationnelle opaque.
- (75) Toujours selon airBaltic, la Lettonie, en décidant d'être partie à l'accord et d'exécuter celui-ci, a agi comme l'aurait fait un investisseur privé rationnel. airBaltic constate que l'investissement de la Lettonie a été concomitant à celui de BAS et qu'il a exigé de la part de cette dernière et d'autres investisseurs d'importants sacrifices. L'accord comportait en outre des mesures de sauvegarde suffisantes pour garantir la protection pleine et entière des intérêts de la Lettonie à l'égard de BAS; selon airBaltic, il était plus rationnel pour la Lettonie d'utiliser ces garanties que de renier ses engagements en matière d'investissements, ce qui aurait entraîné la faillite de la compagnie, aurait été destructeur de valeur pour les actionnaires existants et l'aurait exposée à des actions en dommages-intérêts d'investisseurs privés. Sur cette base, airBaltic conclut que la décision de la Lettonie d'adhérer à l'accord ne comporte aucun élément d'aide.
- (76) En ce qui concerne l'acquisition par l'État des obligations à coupon zéro émises par airBaltic en avril 2010 (mesure 4), airBaltic est d'avis qu'elle était rationnelle d'un point de vue économique et qu'elle constituait un investissement concomitant de l'État et de BAS, ce qui l'amène à conclure qu'elle ne comportait aucune aide

⁽²⁵⁾ Soit les sièges-kilomètres offerts (sièges disponibles multipliés par le nombre de kilomètres parcourus). Les SKO constituent l'indicateur de capacité le plus important d'une compagnie aérienne. Ils ont été utilisés par le secteur du transport aérien et la Commission elle-même à l'égard de restructurations opérées dans ledit secteur par le passé.

⁽²⁶⁾ Ryanair renvoie à l'arrêt rendu dans l'affaire C-405/11 P, Buczek Automotive, non encore publié au Recueil, points 55 à 57.

d'État. Quant au versement de 2,8 millions d'EUR effectué par Latvijas Krājbanka au profit d'airBaltic les 21 et 22 novembre 2011 (mesure 5), airBaltic considère que ces décisions s'inscrivent dans le cadre de ses activités et ont trait à des fonds privés, ce qui exclut la présence de ressources d'État.

- (77) Enfin, airBaltic souligne son propre rôle dans le maintien d'une connexion entre la Lettonie et le reste de l'Union européenne et fournit des informations sur la mise en œuvre du plan reShape par son nouveau conseil d'administration.
- (78) Les observations formulées par trois personnes au nom des créanciers d'airBaltic étaient structurées de la même manière. Les créanciers déplorent, en termes généraux, les mesures examinées dans la décision d'ouverture, et plus particulièrement la mesure 6. Ils évoquent en outre des créances impayées d'airBaltic, qui résultaient manifestement de l'accord et qui auraient prétendument conduit certains des créanciers à la faillite.

6.3. COMMENTAIRES DE LA LETTONIE SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (79) Dans ses commentaires sur les observations formulées par des tiers, la Lettonie a indiqué qu'elle partageait l'avis d'airBaltic quant à l'absence d'aides d'État dans les mesures d'aide examinées.
- (80) En ce qui concerne les observations de Ryanair, la Lettonie fait observer que la jurisprudence mise en avant par Ryanair — qui donne à penser que l'État aurait dû procéder à la liquidation d'airBaltic et non lui fournir des fonds — n'est pas applicable, étant donné qu'à l'époque, l'État n'était pas un créancier majeur d'airBaltic, mais un simple actionnaire. La Lettonie a indiqué que le critère du créancier privé ne permet pas d'apprécier le caractère rationnel des décisions d'investissement de l'État en l'espèce. En outre, la Lettonie fait valoir que, lorsqu'elle a décidé de conclure l'accord, elle a choisi de supporter les pertes à court terme dans une perspective de retour à la rentabilité à long terme, et que ces décisions d'investissement ont été prises à l'initiative de BAS. La Lettonie fait également observer que les pertes d'airBaltic s'étaient réduites et rejette les arguments de Ryanair comme étant dénués de fondement.
- (81) Enfin, en ce qui concerne les observations formulées par des particuliers au nom des créanciers d'airBaltic, la Lettonie considère qu'elles n'ont aucun lien avec les mesures examinées dans la décision d'ouverture et qu'elles semblaient avoir pour objectif d'améliorer la position des créanciers dans les litiges commerciaux les opposant à airBaltic.

7. APPRÉCIATION DES MESURES

- (82) La présente décision examine, à titre liminaire, si airBaltic est une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (section 7.1 ci-dessous). Elle analyse ensuite si les mesures examinées comportent des aides d'État en faveur d'airBaltic au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (section 7.2 ci-dessous) et si ces aides éventuelles sont légales (section 7.3 ci-dessous) et compatibles avec le marché intérieur (section 7.4 ci-dessous).

7.1. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR AIRBALTIC

- (83) Ainsi que cela a déjà été indiqué dans la décision d'ouverture, les autorités lettones elles-mêmes expliquent que les difficultés d'airBaltic ont commencé en 2008, en raison de la récession économique mondiale et de l'envolée des cours du pétrole. En 2008, airBaltic a ainsi subi des pertes de 28 millions de LVL (39,64 millions d'EUR). En 2009, elle a enregistré des bénéfices à hauteur de 6 millions de LVL (8,49 millions d'EUR), avant de perdre de nouveau 34,2 millions de LVL (48,42 millions d'EUR) en 2010 et 84,7 millions de LVL (119,2 millions d'EUR) en 2011. La Commission rappelle que le ministre letton de l'économie a déclaré en juin 2011 qu'airBaltic était au bord de la faillite ⁽²⁷⁾, tandis que la presse a indiqué que la compagnie avait présenté une demande de protection juridique contre ses créanciers le 21 septembre 2011 ⁽²⁸⁾.
- (84) Les comptes annuels vérifiés d'airBaltic montrent que les fonds propres de la compagnie ont été négatifs au cours de la période 2009-2012 et ont encore chuté au cours de chacune des années suivantes. En effet, airBaltic affichait des fonds propres négatifs de 19,2 millions de LVL (27,18 millions d'EUR) en 2009, de 23,3 millions de LVL (32,99 millions d'EUR) en 2010, de 105,6 millions de LVL (149,51 millions d'EUR) en 2011 et de 125,1 millions de LVL (177,12 millions d'EUR) en 2012.

⁽²⁷⁾ Voir <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/factsheets/18371/Air%20Baltic%20Corporation?Template=searchfactsheets&kSel=1> et <http://www.baltic-course.com/eng/transport/?doc=42089>.

⁽²⁸⁾ Voir <http://atwonline.com/airline-finance-data/news/airbaltic-files-bankruptcy-0921>.

Tableau

Données financières clés d'airBaltic 2007 — juin 2011 (en milliers de LVL)

	2009	2010	2011	2012
Résultat net	6 004	(34 207)	(84 761)	(19 117)
Frais d'exploitation	(207 312)	(266 930)	(306 183)	(248 168)
Charges financières	(2 592)	(3 877)	(17 446)	(4 582)
Fonds propres	(19 282)	(23 359)	(105 620)	(125 145)

- (85) Conformément au point 10 c) des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une entreprise est considérée comme étant en difficulté lorsqu'elle «remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité». Cela semble avoir été le cas d'airBaltic dès le 21 septembre 2011 au moins — voire plus tôt —, date à laquelle elle a déposé une demande de protection juridique contre ses créanciers. La Commission note toutefois que la juridiction concernée a prétendument rejeté la demande de protection juridique quelques jours plus tard, apparemment en raison des négociations en cours entre la Lettonie et BAS, qui ont débouché sur l'accord. Nonobstant ce qui précède, la Commission considère qu'en tout état de cause, il semblerait qu'airBaltic soit une entreprise en difficulté au sens du point 11 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.
- (86) Conformément au point 11 des lignes directrices précitées, 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». Il ressort clairement du tableau ci-dessus qu'airBaltic enregistrait des pertes depuis 2008 (à l'exception de 2009). Il semble cependant qu'airBaltic n'ait été en mesure de réaliser des bénéfices en 2009 qu'en raison de la chute notable des cours des carburants. En conséquence, comme indiqué dans la décision d'ouverture, il apparaît que le retour à la rentabilité en 2009 était de nature exceptionnelle, puisqu'elle était imputable à des circonstances extraordinaires et ne constituait pas une tendance structurelle. Les coûts d'endettement et de financement de la compagnie ont considérablement augmenté entre 2008 et 2009, et plus particulièrement entre 2009 et 2010, lorsque le coût de financement est passé de 3,8 millions de LVL (5,38 millions d'EUR) à 17,4 millions de LVL (24,64 millions d'EUR) ⁽²⁹⁾. Il s'ensuit également que les variables d'airBaltic liées aux coûts ont augmenté de [5-10] % par an, soit plus rapidement que les variables liées aux recettes, qui ont enregistré une hausse annuelle de [2-7] %. Enfin, la Commission réitère la constatation formulée dans la décision d'ouverture selon laquelle les pertes enregistrées par airBaltic étaient telles que ses fonds propres négatifs étaient en 2010 de quelque 23,3 millions de LVL (32,99 millions d'EUR), avant de passer à près de 105,6 millions de LVL (149,51 millions d'EUR) en raison des pertes supplémentaires enregistrées en 2011. Eu égard à l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus, il s'avère que les critères énoncés au point 11 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration sont réunis.
- (87) La Commission en conclut qu'airBaltic était une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration depuis 2011 au moins.

7.2. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (88) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (89) Pour pouvoir conclure à l'existence d'une aide d'État, la Commission doit apprécier si les critères cumulatifs énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (transfert de ressources d'État, avantage sélectif, distorsion de concurrence potentielle et effet sur les échanges intra-UE) sont réunis pour chacune des six mesures examinées.

⁽²⁹⁾ Source: rapport annuel d'airBaltic pour 2011.

7.2.1. Les mesures 1, 2, 3 et 6, considérées comme constituant une seule et même opération

- (90) La Lettonie fait valoir que la mesure 1 doit être appréciée conjointement avec les mesures 2, 3 et 6, puisqu'elles ont été convenues à la même date, soit le 3 octobre 2011, alors que la Lettonie et BAS étaient toutes deux actionnaires majoritaires d'airBaltic.
- (91) La Commission convient avec les autorités lettones que le premier prêt d'État (mesure 1) et le prêt de BAS ne peuvent être appréciés séparément et qu'ils doivent par conséquent être considérés comme s'inscrivant dans le contexte général de l'accord en vertu duquel ils ont été tous deux consentis. La Commission n'est cependant pas d'accord avec l'argument de la Lettonie selon lequel les autres mesures doivent être appréciées conjointement comme constituant une seule et même opération.
- (92) La Commission estime que le 3 octobre 2011, date de la conclusion de l'accord, BAS et l'État letton se sont engagés fermement à accorder le premier prêt d'État (mesure 1) et le prêt de BAS. Ces mesures peuvent par conséquent être considérées comme ayant été consenties à cette date. Les montants exacts du deuxième prêt d'État (mesure 2) et de l'augmentation de capital (mesure 3) ne peuvent toutefois être établis avec certitude sur la base des indications fournies dans l'accord. En ce qui concerne la mesure 2, en particulier, l'accord prévoit uniquement l'octroi, par la Lettonie, d'un prêt au prorata de sa participation, prêt qu'il ne quantifie pas. À cet égard, la Commission observe que l'article 7.1 de l'accord dispose que l'augmentation prévisible des fonds propres (résultant de la capitalisation des premier et deuxième prêts d'État et du prêt de BAS, ainsi que d'un apport supplémentaire en numéraire de BAS) n'excédera pas 100 millions de LVL (141,58 millions d'EUR). Il convient toutefois de faire remarquer que, premièrement, seul le premier prêt d'État et le prêt de BAS étaient quantifiés dans l'accord comme s'élevant respectivement à 16 millions et à 14 millions de LVL. Le chiffre de 100 millions de LVL constituait une simple prévision, une estimation du montant nécessaire ou escompté en termes d'augmentation de capital pour la fin de l'année; le montant de l'augmentation de capital n'était pas clairement indiqué dans l'accord. En effet, le montant réel de l'augmentation de capital convenue en décembre 2011 était, en réalité, de 110 millions de LVL (voir le considérant 33 ci-dessus), soit un montant supérieur à celui prévu par l'accord. La Commission estime que les montants des mesures 2 et 3 n'étaient pas déterminés ou vérifiables à la date du 3 octobre 2011.
- (93) De même, en ce qui concerne la mesure 6, la Commission observe que lorsque l'accord est entré en vigueur le 3 octobre 2011, l'État ignorait s'il devrait se prévaloir de l'article 7.4 de l'accord et si les créances des investisseurs privés devraient lui être cédées. En outre, l'État n'était pas tenu de céder à airBaltic les créances résultant du deuxième prêt syndiqué. La cession à l'État des créances détenues par les investisseurs privés constituait une simple éventualité, envisagée si BAS devait ne pas remplir ses obligations en vertu de l'accord. Le 3 octobre 2011, on ignorait si tel serait le cas, et rien ne permettait d'en douter. La mesure 6 ne peut donc être considérée comme ayant été accordée à la signature de l'accord et, partant, comme ayant été consentie à des conditions *pari passu* avec le premier prêt d'État et le prêt de BAS.
- (94) La Lettonie fait en outre valoir que la plupart des créances détenues par des investisseurs privés, supposées donner lieu à une novation dans le cadre des deux prêts syndiqués, n'étaient pas assorties de garanties, et que si elle avait laissé la compagnie se déclarer en faillite, les investisseurs privés lui auraient réclamé des dommages-intérêts, ce qui aurait été plus onéreux que l'octroi du reste des mesures à airBaltic.
- (95) Selon la Commission, l'allégation selon laquelle les investisseurs privés auraient intenté une telle action à l'encontre de l'État est purement hypothétique et non étayée par des éléments de preuve. En outre, rien n'indique que la Lettonie a effectivement tenu compte de ces considérations lorsqu'elle a apporté un soutien à airBaltic.
- (96) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que l'argument de concomitance avancé par les autorités lettones n'est pas pertinent. Elle estime par conséquent que les mesures 1, 2, 3 et 6 ne peuvent être considérées comme constituant une seule et même opération décidée le 3 octobre 2011 et procédera donc à leur examen séparément.

7.2.2. Le premier prêt d'État (mesure 1)

- (97) La Commission constate que le premier prêt d'État a été consenti directement par la Lettonie, par l'intermédiaire du Trésor public, à la demande du ministère des transports, comme indiqué explicitement dans l'accord. Il est donc évident que la mesure 1 mobilise des ressources d'État et est imputable à l'État, ce que la Lettonie ne conteste pas.

- (98) Afin d'apprécier si la mesure 1 comportait un avantage sélectif indu en faveur d'airBaltic, la Commission fait d'abord remarquer que le premier prêt d'État et le prêt de BAS ont été convenus le 3 octobre 2011, c'est-à-dire à la date de la signature de l'accord. La Lettonie et BAS étaient alors les actionnaires majoritaires de la compagnie, et les prêts ont été consentis au prorata de leur participation (soit, respectivement, 52,6 % et 47,2 %), à des conditions identiques et liées.
- (99) Comme indiqué au considérant 45 ci-dessus, la Commission avait constaté dans la décision d'ouverture que la décision de BAS d'investir dans airBaltic pouvait avoir été influencée par la volonté des autorités publiques de soutenir financièrement la compagnie. Toutefois, s'il est vrai que le gouvernement letton avait exprimé son intérêt quant au maintien d'airBaltic en tant que transporteur national ⁽³⁰⁾, la Commission observe que le soutien de l'État letton faisait l'objet de négociations, qu'il n'était pas encore établi et qu'il était subordonné à certaines conditions. Sur cette base, la Commission ne peut exclure que le premier prêt d'État et le prêt de BAS aient été consentis de façon concomitante, ce qui exclut donc la présence d'une aide. Ainsi que le Tribunal l'a précisé, «la concomitance ne saurait à elle seule, même en présence d'investissements privés significatifs, être suffisante pour conclure à une absence d'aide au sens de l'article [107, paragraphe 1, TFUE] sans prendre en considération les autres éléments pertinents de fait ou de droit» ⁽³¹⁾.
- (100) La Commission a par conséquent examiné si le taux d'intérêt de [11-13] % fixé pour le premier prêt d'État (et le prêt de BAS) pouvait être considéré comme correspondant au taux du marché.
- (101) Durant la procédure formelle d'examen, la Lettonie a communiqué des éléments de preuve concernant la valeur de la garantie (marques et créances) évaluée par l'auditeur indépendant [...] dans le cadre d'un audit de l'entreprise entamé au cours de l'été 2011. Comme les créances (à la date du 30 septembre 2011) faisaient partie des informations financières pertinentes, elles ont également été appréciées par [...]. La valeur des marques était fondée sur le prix auquel airBaltic avait racheté les marques de BAS. Pour déterminer la valeur de liquidation de la garantie, la Lettonie a appliqué un taux d'actualisation de [...] % conformément à la méthode interne d'évaluation de la garantie du Trésor letton, que la Commission juge appropriée au vu de la nature de ladite garantie. Sur cette base, la valeur de liquidation de la garantie était de [15-25] millions de LVL ([21,3-35,5] millions d'EUR), soit [15-25] % de plus que le montant du premier prêt d'État.
- (102) La Commission constate en outre qu'en égard au niveau élevé de la garantie du premier prêt d'État, l'application d'un taux d'intérêt de [11-13] % serait conforme à la communication sur les taux de référence ⁽³²⁾. L'allégation selon laquelle un taux d'intérêt de [11-13] % était conforme au marché est de plus étayée par le fait que BAS (en tant qu'investisseur privé) avait renoncé à son droit au nantissement de son prêt (voir le considérant 26 ci-dessus): celui-ci était par conséquent plus risqué que le prêt d'État, mais a été accordé au même taux d'intérêt.
- (103) Compte tenu du niveau de garantie et du taux d'intérêt appliqué, la Commission conclut que la mesure 1 n'a conféré aucun avantage à airBaltic et que la présence d'une aide d'État peut être exclue, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus en détail si les autres conditions cumulatives énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE seraient satisfaites ⁽³³⁾.

La réduction du taux d'intérêt du premier prêt d'État de [11-13] % à [2-4] %

- (104) Le 13 décembre 2011, soit après que la Lettonie eut porté sa participation dans airBaltic à 99,8 % (voir le considérant 21 ci-dessus), le gouvernement letton a accepté que le taux d'intérêt du premier prêt d'État — et, partant, du prêt de BAS — soit réduit de [9-11] points de pourcentage, correspondant à la prime de risque, soit de [11-13] % à [2-4] %.

⁽³⁰⁾ Voir, par exemple, le communiqué de presse du cabinet du ministre letton du 7 septembre 2011 (<http://www.mk.gov.lv/en/aktualizinas/2011/09/070911-cm-01/>), qui cite le Premier ministre de l'époque: «Il est essentiel de conserver airBaltic en tant qu'opérateur aérien national: il offre à la Lettonie des avantages substantiels en termes de logistique et d'attraction touristique et est un employeur de premier plan; il convient toutefois de retenir les solutions les plus favorables dans l'intérêt général».

⁽³¹⁾ Arrêt du 11 septembre 2012 dans l'affaire T-565/08, Corsica Ferries/Commission, non encore publié au Recueil, point 122.

⁽³²⁾ Voir la note de bas de page n° 24. Le taux de base pour la Lettonie à la date du 3 octobre 2011 était de 2,2 %. Il convient d'ajouter à ce chiffre une marge de 400 points de base eu égard aux difficultés que connaissait à l'époque airBaltic et du niveau élevé de la garantie dont était assorti le prêt, ce qui a conduit à un taux de 6,2 %.

⁽³³⁾ La Commission fait cependant observer que le premier prêt d'État a été capitalisé le 29 décembre 2011 dans le cadre de la mesure 3. L'appréciation de la mesure 3 est présentée à la section 7.2.4.

- (105) La Lettonie considère que cette baisse du taux d'intérêt était justifiée par l'absence de risque, la valeur de liquidation de la garantie étant estimée à [15-25] millions de LVL ([21,3-35,5] millions d'EUR), soit [15-25] % de plus que le montant du premier prêt d'État (voir le considérant 101 ci-dessus).
- (106) La Commission n'est pas convaincue par les arguments de la Lettonie selon lesquels la baisse du taux d'intérêt a permis à l'État de réduire les coûts de financement d'airBaltic (le taux d'intérêt du prêt de BAS étant également moins élevé), laquelle, à l'époque, lui appartenait presque exclusivement (à hauteur de 99,8 %). Il s'agissait — selon la Lettonie — d'une décision rationnelle pour l'État, car son manque à gagner sous la forme d'intérêts était compensé par l'avantage qu'il pouvait tirer, en sa qualité d'actionnaire majoritaire d'airBaltic, du paiement par celle-ci d'un taux d'intérêt moins élevé.
- (107) Par ailleurs, la Commission rappelle qu'à l'époque de l'octroi du premier prêt d'État et du prêt de BAS, l'accord disposait que les conditions de ces deux prêts étaient identiques et liées et qu'une quelconque modification de l'un des deux prêts conduirait à une modification identique du second. La baisse du taux d'intérêt concerne par conséquent les deux prêts, ce qui ne modifie en rien le niveau très élevé de la garantie du prêt et l'absence de nantissement pour le prêt de BAS. BAS ayant accepté d'emblée de lier les conditions de son prêt à celles du premier prêt d'État, la Commission n'a aucune raison de considérer que cela ne serait pas conforme au marché.
- (108) La Commission en conclut donc que, même si l'on tient compte de la baisse du taux d'intérêt, la mesure 1 n'a conféré aucun avantage sélectif à airBaltic et que la présence d'une aide d'État peut être exclue.

7.2.3. Le deuxième prêt d'État (mesure 2)

- (109) Le deuxième prêt d'État a été consenti directement par la Lettonie, par l'intermédiaire de son Trésor public, en vertu d'une décision du gouvernement letton du 13 décembre 2011 autorisant le ministère des finances à inscrire au budget de l'État un prêt convertible de 67 millions de LVL (94,86 millions d'EUR) en faveur d'airBaltic. La mesure 2 a donc été accordée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État.
- (110) La Commission constate qu'à l'époque de l'octroi du deuxième prêt d'État, soit le 13 décembre 2011, BAS avait perdu l'intégralité de la participation qu'elle détenait dans airBaltic, moins une part, et que l'État possédait désormais 99,8 % de la compagnie. L'État et BAS ne se trouvaient donc plus dans des positions comparables en tant qu'actionnaires.
- (111) La Lettonie fait valoir que, conformément à l'article 7.2 de l'accord, en vertu duquel la Lettonie devait accorder un prêt à airBaltic «au prorata de sa participation», BAS était tenue d'injecter dans airBaltic un montant correspondant au nombre de parts qu'elle détenait. BAS devait procéder à cet apport en numéraire au moment de l'injection de capital de décembre 2011. La Commission note toutefois que le 13 décembre 2011, BAS ne détenait qu'une seule part d'airBaltic. L'État aurait par conséquent dû se comporter comme un investisseur prudent en économie de marché et examiner si, eu égard aux changements intervenus au niveau des participations, BAS était incitée, de quelque façon que ce soit, à injecter des capitaux dans la compagnie à l'époque de l'augmentation de capital. En réalité, l'État avait prévu cette possibilité et inscrit dans l'accord plusieurs mesures d'urgence — en particulier l'article 7.4 — au cas où BAS ne remplirait pas ses obligations. En outre, ainsi que la Lettonie le reconnaît, la deuxième tranche du deuxième prêt d'État devait être versée si BAS ne fournissait pas de fonds supplémentaires.
- (112) L'article 7.4 de l'accord conférait à l'État le droit de racheter à BAS toutes les actions que celle-ci détenait dans airBaltic au prix de 1 LVL. À l'époque de la signature de l'accord, l'État était, de la sorte, assuré que BAS respecterait ses engagements, au risque de perdre l'intégralité de sa participation dans airBaltic. La situation a toutefois changé radicalement le 30 novembre 2011, lorsque Latvijas Krājbanka a vendu à l'État letton toutes les actions, moins une, que BAS détenait dans airBaltic (voir le considérant 21 ci-dessus). Dans ce nouveau contexte, l'article 7.4 a perdu tout son sens. En effet, avec une seule part, BAS était peu incitée à respecter ses engagements: en ne se conformant pas à ceux-ci, elle risquait simplement de perdre cette dernière action. Un opérateur de marché prudent aurait considéré soigneusement l'octroi de fonds supplémentaires à airBaltic dans ces nouvelles

circonstances et aurait à tout le moins demandé à l'autre partie (soit BAS) l'assurance qu'elle verserait effectivement des fonds à la compagnie. La Commission constate en outre qu'il est peu probable qu'une telle assurance ait été donnée, puisque BAS aurait dû injecter une somme considérable — nettement plus élevée que ce qu'elle aurait pu estimer initialement — afin de récupérer sa participation antérieure de 47,2 % ou une autre participation significative dans airBaltic.

- (113) La Lettonie indique également que le deuxième prêt d'État a été accordé aux conditions du marché, ce qui exclut tout avantage indu à airBaltic.
- (114) En ce qui concerne la garantie, la Lettonie a constaté que le deuxième prêt d'État était assorti de la même garantie que le premier prêt d'État, composée des créances et des marques d'airBaltic. Comme expliqué au considérant 101 ci-dessus, la valeur de liquidation de la garantie a été estimée à [15-25] millions de LVL ([21,3-35,5] millions d'EUR). Il s'avère donc que le niveau de garantie disponible pour le deuxième prêt d'État serait peu élevé. En outre, rien ne permet de penser qu'un opérateur privé sur le marché aurait accepté que la garantie déjà en place pour le premier prêt d'État soit réduite à moins de 100 %.
- (115) Pour s'assurer de la conformité avec le marché du taux appliqué à la première tranche du deuxième prêt d'État, la Commission utilisera le taux résultant de l'application de la communication sur les taux de référence comme étant la meilleure estimation disponible. Le taux de base pour la Lettonie à la date du 13 décembre 2011 était de 2,2 %. À ce chiffre doit être ajoutée une marge liée à la notation du bénéficiaire et au niveau de nantissement du prêt, peu élevé comme indiqué au considérant précédent. Compte tenu des difficultés que rencontrait à l'époque airBaltic, il résulte de la communication sur les taux de référence qu'une marge de 1 000 points de base devrait être ajoutée au taux de base, ce qui donne un taux de 12,2 %. Il s'ensuit que le taux d'intérêt de [9-11] % appliqué à la première tranche du deuxième prêt d'État ne peut être déclarée conforme au marché.
- (116) La deuxième tranche du deuxième prêt d'État a été versée à la compagnie le 14 décembre 2012 et était assortie d'un taux d'intérêt de [6-8] %. La Lettonie fait valoir que ce taux d'intérêt est supérieur à celui découlant de la communication sur les taux de référence et est donc conforme au principe de l'investisseur en économie de marché.
- (117) Conformément à la communication sur les taux de référence, le taux de base applicable pour la Lettonie à la date du 14 décembre 2012 était de 1,91 %. La marge à ajouter à ce taux de base est fonction de la notation du bénéficiaire et du niveau de garantie. Ainsi que cela a été expliqué à la section 7.1 ci-dessus, la Commission estime qu'airBaltic était une entreprise en difficulté depuis 2011 au moins. En outre, la deuxième tranche était garantie par les créances et les marques d'airBaltic. Les arguments concernant le niveau insuffisant de la garantie s'appliqueraient mutatis mutandis, raison pour laquelle il convient d'ajouter une marge de 1 000 points de base. Le taux de référence en résultant serait par conséquent de 11,91 % et serait donc nettement supérieur au taux de [6-8] % effectivement appliqué.
- (118) Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission estime qu'un opérateur prudent en économie de marché n'aurait pas consenti le deuxième prêt à airBaltic.
- (119) Elle en conclut par conséquent que la mesure 2 a conféré un avantage indu à airBaltic. Cet avantage était sélectif par nature, puisque son unique bénéficiaire était airBaltic.
- (120) La Commission doit également examiner si la mesure 2 était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres en conférant à airBaltic un avantage sur ses concurrents ne bénéficiant quant à eux d'aucune aide publique. Il semble évident que la mesure 2 était susceptible d'affecter les échanges et la concurrence au sein de l'Union européenne, étant donné qu'airBaltic se trouve en concurrence avec d'autres compagnies aériennes de l'Union européenne, en particulier depuis l'entrée en vigueur de la troisième phase de libéralisation du transport aérien («troisième paquet») le 1^{er} janvier 1993. En outre, pour les déplacements relativement plus courts au sein de l'Union européenne, le secteur aérien est en concurrence avec la route et le chemin de fer; les transporteurs routiers et ferroviaires pourraient donc aussi être affectés.
- (121) La mesure 2 a par conséquent permis à airBaltic de poursuivre son activité et de ne pas devoir faire face aux conséquences qui auraient dû normalement découler de ses mauvais résultats financiers. Eu égard aux considérations exposées ci-dessus, la Commission en conclut que ladite mesure comportait une aide d'État en faveur d'airBaltic au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.2.4. L'augmentation de capital décidée le 22 décembre 2011 (mesure 3)

- (122) Comme indiqué ci-dessus, le premier prêt d'État et la première tranche du deuxième prêt d'État comprennent des ressources d'État et sont imputables à l'État. Leur conversion en capital a été décidée par le ministère du transport letton, actionnaire d'airBaltic à 99,8 % depuis le 30 novembre 2011. La mesure 3 a donc aussi été accordée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État.
- (123) La Commission ne partage pas le point de vue des autorités lettones selon lequel la mesure 3 ne comporte aucune aide. Elle rappelle tout d'abord que les conclusions formulées à la section 7.2.1 ci-dessus s'appliquent à la mesure 3. Elle considère en outre que la mesure 3 a été accordée, non pas le 22 décembre 2011 (c'est-à-dire à la date de l'assemblée des actionnaires d'airBaltic), mais le 29 décembre 2011, date à laquelle l'État a converti ses prêts en capital. En effet, selon les informations fournies par les autorités lettones au cours de la procédure formelle d'examen, en vertu des règles applicables, BAS et l'État avaient jusqu'au 30 janvier 2012 pour formaliser la conversion décidée lors de cette assemblée.
- (124) La Commission constate également que le 29 décembre 2011, la Lettonie aurait raisonnablement pu douter de la volonté de BAS de remplir ses engagements. En effet, BAS avait déjà indiqué qu'elle ne procéderait pas à la conversion de son prêt en capital: la Lettonie elle-même admet que la deuxième tranche du deuxième prêt d'État, décidée le 13 décembre 2011, était prévue précisément afin de tenir compte du non-respect éventuel des engagements de BAS. En outre, depuis le 30 novembre 2011, l'État et BAS ne se trouvaient plus dans une situation comparable en tant qu'actionnaires, puisque BAS avait perdu l'intégralité de la participation qu'elle détenait dans airBaltic, moins une part, et que l'État détenait 99,8 % du capital de cette dernière.
- (125) Eu égard à cette évolution, l'État, avant de procéder de façon effective à la conversion des prêts d'État en capital, aurait dû déduire — ou, à tout le moins, avoir des raisons de soupçonner —, au vu des agissements de BAS, que celle-ci n'avait pas l'intention de remplir ses obligations (voir le considérant 35 ci-dessus). En outre, BAS ayant perdu toutes ses parts, sauf une, la mesure corrective prévue à l'article 7.4 de l'accord — à savoir, le droit de l'État de racheter à BAS l'intégralité de sa participation dans airBaltic moyennant le paiement de 1 LVL — avait perdu tout son sens: l'État avait perdu les moyens par lesquels elle aurait pu contraindre BAS à respecter ses engagements.
- (126) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion qu'un investisseur prudent en économie de marché n'aurait pas converti ses prêts en capital avant d'être sûr que l'autre partie procéderait elle aussi à la conversion de son propre prêt et injecterait l'argent liquide et que cet investisseur aurait alors examiné avec soin l'incitation de l'autre partie à remplir ses engagements.
- (127) La Commission constate en outre que, même si elle avait respecté l'accord conclu lors de l'assemblée des actionnaires, BAS n'aurait pas récupéré la participation qu'elle détenait auparavant dans airBaltic. Pour atteindre une participation de 47,2 %, BAS aurait dû investir nettement plus que les montants convenus durant cette assemblée. La Commission estime par conséquent que l'État, s'il avait agi conformément au principe de l'investisseur en économie de marché, aurait examiné avec soin si BAS allait investir un montant considérable — le prêt de BAS et le montant en numéraire s'élevant à 37,7 millions de LVL (53,38 millions d'EUR) — pour obtenir une participation minoritaire dans airBaltic.
- (128) La Lettonie fait en outre valoir que l'obligation qu'avait BAS d'injecter de l'argent liquide et de convertir son prêt en capital était confirmée par l'existence d'une garantie apportée par un entrepreneur russe, M. Vladimir Antonov, qui avait accepté de verser les montants nécessaires au nom de BAS ⁽³⁴⁾. Il ressort toutefois des informations dont dispose la Commission que cette garantie n'a, en réalité, jamais été accordée.
- (129) La Lettonie précise également que les conditions préalables à la capitalisation des prêts d'État énoncées à l'article 7.2 de l'accord étaient réunies à la date du 13 décembre 2011, date à laquelle elle a présenté un plan d'entreprise indiquant un retour d'airBaltic à la viabilité en 2015, ce qui donne ainsi à penser que la décision de convertir les prêts d'État en capital était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché. Elle ne convainc cependant toujours pas la Commission: en effet, ce plan d'entreprise n'était pas complet, et un opérateur privé rationnel n'aurait pu s'en prévaloir pour injecter des montants considérables dans une entreprise en difficulté.

⁽³⁴⁾ La lettre de garantie, datée du 3 octobre 2011, indique que la garantie est nulle si l'État «a usé de ses droits conformément à [...] l'article 7.4 [de l'accord] et détient au minimum 99,78 % des actions d'[airBaltic] assorties d'un droit de vote». La Lettonie est effectivement devenue actionnaire à 99,8 % d'airBaltic à la date du 30 novembre 2011.

- (130) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut que la Lettonie n'a pas agi à des conditions *pari passu* lorsqu'elle a procédé à la conversion de ses prêts et, ce faisant, à l'augmentation du capital d'airBaltic. Le comportement de l'État n'était par ailleurs pas conforme au critère de l'investisseur privé en économie de marché. En conséquence, airBaltic a bénéficié d'un avantage indu du fait de la mesure 3, sélective puisqu'elle en était l'unique bénéficiaire.
- (131) La Commission doit également examiner si la mesure 3 était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres en conférant à airBaltic un avantage sur ses concurrents ne bénéficiant quant à eux d'aucune aide publique. Les conclusions formulées au considérant 120 ci-dessus s'appliquent mutatis mutandis.
- (132) La Commission en conclut par conséquent que la conversion en capital du premier prêt d'État et de la première tranche du deuxième prêt d'État contenait un élément d'aide en faveur d'airBaltic au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.2.5. Les obligations à coupon zéro (mesure 4)

- (133) Ainsi que cela a déjà été indiqué dans la décision d'ouverture, il résulte de l'accord du 30 avril 2010 formalisant l'achat des obligations à coupon zéro que l'acquéreur, LVRTC (voir le considérant 38 ci-dessus), a agi au nom de l'État letton. En outre, la Lettonie a fait valoir que les obligations avaient été achetées par LVRTC pour des raisons budgétaires. Il est donc évident que la mesure 4 mobilise des ressources d'État et qu'elle est imputable à l'État, ce que la Lettonie ne conteste d'ailleurs pas.
- (134) Dans le cadre de la procédure formelle d'examen, la Lettonie a fourni des éléments de preuve attestant que l'État et BAS avaient acquis les obligations au prorata de leur participation dans airBaltic et à des conditions identiques. En outre, il apparaît que l'État n'a rien versé à airBaltic avant avril 2010, alors que BAS avait effectivement investi des sommes considérables dans la compagnie avant cette date. Enfin, il ressort de l'enquête que l'accord relatif à l'émission d'obligations a été adopté à l'initiative de BAS et du conseil d'administration d'airBaltic, qui avait déjà proposé à l'État, en avril et juin 2009, de procéder à une augmentation de capital en faveur de la compagnie au prorata de leurs participations respectives.
- (135) Comme cela a été souligné dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission estime que l'achat d'obligations à coupon zéro ne constituait pas un investissement normal de la part d'un opérateur de marché prudent. La Commission note toutefois que la Lettonie et BAS étaient à l'époque les actionnaires majoritaires d'airBaltic et que leur décision d'investissement doit être appréciée dans ce contexte, et non du point de vue d'un investisseur purement extérieur. En effet, il semble rationnel de conclure que les propriétaires d'airBaltic ne recherchaient pas un profit à court terme, mais souhaitaient maintenir la compagnie à flot.
- (136) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion que la Lettonie avait agi comme un opérateur de marché prudent en acquérant des obligations de coupon zéro conjointement avec l'investisseur privé BAS. La Commission exclut par conséquent la présence d'un avantage indu pour ce qui est de la mesure 4, ce qui rend l'appréciation des autres conditions cumulatives énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE superflue.

7.2.6. Versement d'un montant de 2,8 millions d'EUR par Latvijas Krājbanka (mesure 5)

- (137) La mesure 5 prévoit le versement à airBaltic, par Latvijas Krājbanka, d'un montant de 2,8 millions d'EUR. Ce versement a été effectué les 21 et 22 novembre 2011. Ainsi que cela a été expliqué au considérant 39 ci-dessus, airBaltic a présenté trois ordres de paiement à Latvijas Krājbanka avant que la FCMC décide le 17 novembre 2011 de limiter ses opérations bancaires d'un montant supérieur à 100 000 EUR, et le 21 novembre 2011 de mettre fin à l'ensemble de ses activités. La Lettonie considère que cette mesure ne contenait pas d'élément d'aide, les opérations ayant trait à trois ordres de paiement d'airBaltic en faveur de la chambre de compensation de l'IATA, de l'aéroport international de Riga et d'un autre compte bancaire détenu par airBaltic auprès d'une autre banque (voir le considérant 39 ci-dessus). Il s'agissait, selon la Lettonie, de simples opérations bancaires courantes se rapportant aux fonds privés d'airBaltic. La Lettonie fait également valoir que les décisions de la FCMC n'étaient pas imputables à l'État.
- (138) La Lettonie a expliqué que le transfert de fonds résultait des ordres de paiement présentés par airBaltic avant que la FCMC ordonne la suspension des activités de Latvijas Krājbanka le 21 novembre 2011. Latvijas Krājbanka a exécuté les opérations les 25 et 30 novembre 2011.

- (139) En outre, conformément à la loi sur la FCMC du 1^{er} juin 2000, la FCMC adopte ses décisions sans avoir à tenir compte d'une éventuelle exigence ou instruction d'une quelconque autre autorité publique. De surcroît, le financement de la FCMC ne dépend pas de l'État, ses activités étant financées par des parties actives sur les marchés financiers et des capitaux lettons. Il ressort également de la législation applicable que l'État ne prend pas part à l'exécution des pouvoirs d'exécution et des droits de la FCMC pour ce qui est du contrôle prudentiel des établissements de crédit.
- (140) Sur la base des éléments de preuve dont elle dispose, la Commission estime que les mandataires désignés par la FCMC ont agi indépendamment de l'État et que leurs agissements ne peuvent donc pas être imputés à la Lettonie.
- (141) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion que la mesure 5 ne comportait aucun élément d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.2.7. La créance de 5 millions d'EUR de Taurus cédée à airBaltic (mesure 6)

- (142) La plainte de suivi reçue le 18 juillet 2012 se rapporte à l'obligation incombant aux investisseurs en vertu de l'article 7.4 de l'accord de céder à l'État, ou à l'entreprise désignée par celui-ci, à certaines conditions, les créances en suspens découlant du deuxième prêt syndiqué contre le paiement de 1 LVL (voir le considérant 42 ci-dessus).
- (143) En vertu de l'article 7.4 de l'accord, Taurus a cédé à la Lettonie, contre le paiement de 1 LVL, une créance de 5 millions d'EUR qu'elle détenait à l'égard d'airBaltic. La Lettonie a ensuite cédé cette créance à airBaltic.
- (144) En ce qui concerne les créances restantes, d'un montant de 30 millions d'EUR (42,47 millions d'EUR), qui étaient supposées faire l'objet d'une novation dans le cadre du deuxième prêt syndiqué, les autorités lettones ont demandé aux investisseurs, par lettre du 9 février 2012, de lui céder leurs créances respectives pour 1 LVL chacune. La Lettonie a en outre intenté une action auprès du tribunal régional de Riga à l'encontre de trois des investisseurs en vue de faire respecter l'article 7.4 de l'accord. Elle a fait part de son intention d'également céder ces créances à airBaltic.
- (145) La Lettonie fait valoir que la cession à airBaltic de la créance de 5 millions d'EUR constituait une mesure d'urgence visant à protéger les intérêts financiers de l'État et qu'elle doit par conséquent être considérée comme une mesure *pari passu* en vertu de l'accord, ce qui exclut l'existence d'une aide d'État.
- (146) La Commission constate qu'il ressort clairement de l'article 7.4 de l'accord que les créances en question devaient être cédées ou transférées «à l'État ou à l'entreprise désignée par celui-ci pour la somme de 1 LVL». En conséquence, dès lors que la décision de céder la créance de 5 millions d'EUR à airBaltic a été prise par l'État, cette décision est imputable à ce dernier et implique la mobilisation de ressources d'État.
- (147) Il est apparu durant la procédure formelle d'examen que les accords relatifs aux prêts syndiqués n'avaient jamais été signés. Il ressort toutefois des éléments de preuve communiqués par la Lettonie que les tribunaux ont reconnu la validité de l'accord pour ce qui est de l'obligation des investisseurs privés de céder à l'État ou à l'entreprise désignée par celui-ci les créances découlant du deuxième prêt syndiqué.
- (148) À cet égard, la Lettonie indique que, selon plusieurs arrêts rendus par des tribunaux lettons, le détenteur de la créance de 5 millions d'EUR n'est pas habilité à demander le remboursement de ce montant, mais peut uniquement réclamer que lui soient attribuées des actions d'airBaltic à hauteur des 5 millions d'EUR versés à titre d'avance au capital social de la compagnie. Puisque l'État détenait déjà 99,8 % des parts d'airBaltic, la Lettonie fait valoir que le droit à prétendre à des actions supplémentaires ne représente pas une valeur économique significative pour l'État.
- (149) La Commission fait remarquer que même s'il se peut, contrairement aux allégations de la Lettonie, que les tribunaux aient reconnu le droit de l'État de prendre en charge les créances résultant du deuxième prêt syndiqué conformément à l'article 7.4 de l'accord, cela ne signifie pas que la Lettonie était tenue de céder cette créance à airBaltic. Elle observe qu'un opérateur prudent en économie de marché n'aurait pas cédé la créance à airBaltic pour 1 LVL. La Lettonie n'a fourni aucun élément de preuve quant aux raisons pour lesquelles il était plus intéressant pour l'État de céder la créance à airBaltic que de la conserver ou de l'utiliser aux mêmes fins. En procédant à cette cession, la Lettonie a placé la compagnie dans une situation plus favorable que ses concurrents.

- (150) En outre, la Commission n'adhère pas aux arguments des autorités lettones et souligne qu'une éventuelle part de plus dans airBaltic aurait une valeur supplémentaire pour l'État qui, quoique limitée, ne pourrait exclure l'existence d'une aide ⁽³⁵⁾. De surcroît, en cédant la créance à airBaltic, l'État a renoncé non seulement à ladite créance, mais également à tout droit à la perception d'un intérêt de [5-7] % sur celle-ci.
- (151) Enfin, la Lettonie fait valoir qu'il convient de considérer la mesure 6 comme ayant été octroyée, aux fins des règles relatives aux aides d'État, le 3 octobre 2011, c'est-à-dire à la date de la signature de l'accord, conjointement avec les mesures 1, 2 et 3.
- (152) La Commission réitère les conclusions formulées à la section 7.2.1 ci-dessus, à savoir que lorsque l'accord est entré en vigueur, soit le 3 octobre 2011, l'État ne savait pas s'il devrait se prévaloir de son article 7.4. En outre, l'État n'était pas tenu de transférer à airBaltic les créances visées du fait de l'application de cette disposition.
- (153) Enfin, la Commission fait observer que la Lettonie n'a pas étayé son allégation selon laquelle l'article 7.4 de l'accord visait à préserver l'investissement de l'État dans airBaltic en prévenant tout préjudice pour l'État en cas de défaillance de BAS.
- (154) Elle en conclut donc qu'en accordant la mesure 6, l'État n'a pas agi comme l'aurait fait un investisseur en économie de marché et que ladite mesure n'a pas été accordée à des conditions *pari passu* avec les mesures 1, 2 et 3. La Commission est par conséquent d'avis que la mesure 6 a conféré un avantage indu à airBaltic. Cet avantage était sélectif par nature, puisqu'il avait airBaltic pour unique bénéficiaire.
- (155) Pour les raisons exposées au considérant 120 ci-dessus, la mesure 6 était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.
- (156) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut que la mesure 6 contenait un élément d'aide en faveur d'airBaltic au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.2.8. Conclusion concernant l'existence d'une aide

- (157) La Commission est parvenue à la conclusion que les mesures 1, 4 et 5 ne contenaient aucun élément d'aide, pour les raisons exposées plus haut.
- (158) Elle considère en revanche que les mesures 2, 3 et 6 constituaient des aides d'État en faveur d'airBaltic. Afin de déterminer le montant de l'aide déjà versée à airBaltic, la Commission observe que la mesure 3 consistait en la capitalisation du premier prêt d'État de 16 millions de LVL (22,65 millions d'EUR) et de la première tranche du deuxième prêt d'État de 41,6 millions de LVL (58,89 millions d'EUR). Il convient d'ajouter à ce montant la deuxième tranche du deuxième prêt d'État de 25,4 millions de LVL (35,96 millions d'EUR) mise à disposition d'airBaltic le 14 décembre 2012 — soit la tranche restant de la mesure 2 qui n'avait pas fait l'objet d'une capitalisation — en plus des 5 millions d'EUR alloués à airBaltic sous la forme de la mesure 6. Le montant total de l'aide d'État consentie à airBaltic est donc approximativement de 86,53 millions de LVL (122,51 millions d'EUR).

7.3. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (159) L'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose que l'État membre ne peut mettre à exécution les mesures projetées tant que la Commission n'a pas pris de décision finale autorisant ces mesures.
- (160) La Commission constate que la Lettonie a accordé les mesures 2, 3 et 6 à airBaltic sans les lui avoir notifiées préalablement pour approbation. La Commission regrette que la Lettonie n'ait pas respecté l'obligation de non-exécution et ait, de ce fait, enfreint l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (161) En ce qui concerne l'intention des autorités lettones d'accorder à airBaltic un montant de 30 millions d'EUR résultant du deuxième prêt syndiqué et lié à la mesure 6, la Commission rappelle l'obligation faites aux autorités lettones, en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, d'informer la Commission, en temps utile pour permettre à celle-ci de présenter ses observations, de tout projet tendant à instituer une aide.

⁽³⁵⁾ Arrêt rendu dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Recueil 2003, p. I-7747, point 81.

7.4. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

- (162) Dès lors que les mesures 2, 3 et 6 constituent des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, leur compatibilité doit être appréciée à la lumière des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 dudit article. Ainsi que cela a été indiqué dans la décision d'ouverture, compte tenu de la nature des mesures et des difficultés d'airBaltic, les seuls critères de compatibilité applicables semblent être ceux ayant trait aux aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, tels qu'ils sont définis dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage à la restructuration, et notamment les dispositions ayant trait aux aides à la restructuration.
- (163) Les autorités lettones étaient initialement d'avis qu'aucune des mesures accordées ne mobilisait d'aide d'État. Eu égard toutefois aux doutes exprimés par la Commission dans sa décision d'ouverture, la Lettonie a fourni des arguments concernant la compatibilité de ces mesures et fait valoir que celles-ci constituaient une aide à la restructuration compatible.
- (164) La Lettonie a notamment communiqué un plan de restructuration actualisé en décembre 2013, qu'elle a complété par des déclarations les 28 janvier, 28 février et 24 mars 2014. La Lettonie souligne que la restructuration d'airBaltic a débuté le 18 avril 2011, date à laquelle un premier plan a été soumis au conseil d'administration de la compagnie. Ce premier plan, qui a été communiqué à la Commission, mettait en évidence certaines des faiblesses d'airBaltic et établissait que la compagnie avait besoin de quelque [175-185] millions d'EUR sous la forme de capital social pour pouvoir procéder au renouvellement de sa flotte et concurrencer efficacement les transporteurs à bas coûts. La Lettonie fait valoir qu'à partir d'avril 2011, plusieurs mesures ont été prises, dont la fermeture de la plateforme d'airBaltic à Vilnius et l'abandon de liaisons, donnant ainsi le coup d'envoi du processus de restructuration d'airBaltic. Afin de garantir le retour à la rentabilité d'airBaltic, un vaste ensemble de mesures ayant trait aux recettes, aux activités, au réseau, à la flotte et à l'organisation globale de la compagnie a ensuite été mis au point (plan reShape).
- (165) Le premier plan, élaboré en 2011, présentait les principaux aspects financiers de la restructuration. La Lettonie indique qu'il a conduit à la conclusion de l'accord pour finalement aboutir au plan reShape en mars 2012.
- (166) Les arguments de la Lettonie sont examinés dans les sections ci-après.

7.4.1. Admissibilité

- (167) Conformément au point 33 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, seules les entreprises en difficulté au sens des points 9 à 13 desdites lignes directrices sont admissibles au bénéfice d'une aide à la restructuration. La Commission est déjà parvenue à la conclusion qu'airBaltic était une entreprise en difficulté depuis 2011 au moins (voir le considérant 87 ci-dessus).
- (168) Le point 12 des lignes directrices précise qu'une entreprise nouvellement créée ne peut bénéficier d'aides au sauvetage ou à la restructuration, même si sa position financière initiale est précaire. Une entreprise est en principe considérée comme nouvellement créée pendant les trois premières années suivant son entrée en activité dans le domaine concerné. airBaltic a été constituée en 1995 et ne peut donc être considérée comme telle. Elle ne fait pas davantage partie d'un groupe au sens du point 13 des lignes directrices.
- (169) La Commission en conclut qu'airBaltic est admissible au bénéfice d'aides à la restructuration.

7.4.2. La validité du plan de restructuration

- (170) La Commission relève que la restructuration d'airBaltic a commencé en avril 2011, alors que le conseil d'administration de la compagnie procédait à l'élaboration d'un premier plan de restructuration. Ce plan mettait principalement l'accent sur l'optimisation de la flotte et la nécessité de remplacer les appareils de la compagnie par des avions plus performants, point également central du plan reShape soumis ultérieurement. La plateforme de Vilnius a été fermée dans le même temps. Plusieurs semaines plus tard, après révision par [...], le conseil d'administration d'airBaltic a inscrit dans le plan une réduction des effectifs de [8-12] %.
- (171) Le plan de 2011 a été actualisé sous la forme du plan reShape, mentionné plus haut et adopté officiellement durant le premier trimestre de 2012. Comme indiqué au considérant 164 ci-dessus, les autorités lettones ont présenté à la Commission, en décembre 2013, un plan de restructuration actualisant le plan reShape.

- (172) La Commission constate que le plan de restructuration d'avril 2011 définissait les principaux besoins d'airBaltic. Bien que non finalisé, ce plan offrait une première base aux fins de la détermination des besoins d'airBaltic en termes de restructuration et de la garantie de son retour à la viabilité. Il constituait en outre le fondement du plan reShape, qui était en cours d'élaboration au moment de la signature de l'accord (à savoir, le 3 octobre 2011) et qui a été finalisé en mars 2012.
- (173) Par le passé, la Commission a admis que les plans de restructuration étaient définis au fil du temps et a considéré les plans initiaux comme constituant le point de départ de la période de restructuration. Dans sa décision Varvaressos ⁽³⁶⁾, par exemple, elle a estimé que les mesures d'aide accordées à l'entreprise concernée de 2006 à 2009 devaient être appréciées dans le cadre d'un ensemble de mesures de restructuration fondées sur un plan de restructuration datant de 2009 (couvrant la période 2006-2011). Comme dans le cas d'airBaltic, le plan de restructuration de Varvaressos de 2009 constituait l'évolution d'un «plan stratégique et commercial» datant de 2006.

7.4.3. Retour à la viabilité à long terme

- (174) Conformément au point 34 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, l'octroi d'aides à la restructuration doit être subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration, qui doit être validé par la Commission pour toutes les aides individuelles. Au point 35 de ces mêmes lignes directrices, il est indiqué que le plan de restructuration, dont la durée doit être la plus courte possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant ses conditions d'exploitation futures.
- (175) Le point 36 dispose que le plan doit décrire les circonstances qui ont entraîné les difficultés de l'entreprise et tenir compte de la situation actuelle et de l'évolution prévisible du marché, avec des scénarios fondés sur des hypothèses optimistes, pessimistes et médianes.
- (176) 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 (point 37).
- (177) La Commission constate que le plan de restructuration décrit les circonstances ayant conduit aux difficultés d'airBaltic, qui résultent pour l'essentiel de la crise économique mondiale de 2008-2009, laquelle a eu une incidence considérable sur la région balte et a également affecté le secteur du transport aérien.
- (178) Le plan de restructuration précise en outre que la stratégie commerciale poursuivie par le passé, de même que plusieurs décisions prises par le conseil d'administration précédent d'airBaltic, ont également été des éléments ayant contribué aux difficultés de la compagnie. En ce qui concerne plus particulièrement la stratégie commerciale d'airBaltic, le plan de restructuration souligne qu'elle était auparavant centrée sur le seul développement de la compagnie, et non sur la rentabilité, l'exposant ainsi à des dépenses exagérément élevées. Les frais ont, de plus, augmenté considérablement en raison de la flotte, qui comptait quatre types d'avions différents, ainsi que du niveau élevé des coûts de location-bail des appareils. Des liaisons ont été ouvertes sans que leur rentabilité soit appréciée correctement, et nombre d'entre elles étaient déficitaires.
- (179) Le plan de restructuration s'étale sur une période de restructuration de cinq ans, qui a débuté en avril 2011, et table sur un retour à la viabilité à long terme en avril 2016 au plus tard, bien que le scénario médian prévoit un retour à la rentabilité en 2014. La durée de la restructuration est donc de cinq années au maximum, ce qui est conforme à la pratique antérieure dans le secteur du transport aérien de passagers ⁽³⁷⁾. En effet, la Commission a considéré de façon constante que dans les circonstances économiques actuelles, il importe d'éviter une simple relance à court terme et d'au contraire poser des jalons solides en vue de la croissance future. Dans ce contexte, la stabilisation nécessaire des résultats en termes d'exploitation et de prestation de services prendra plusieurs années.

⁽³⁶⁾ Décision 2011/414/UE de la Commission du 14 décembre 2010 concernant l'aide d'État C 8/10 (ex N 21/09 et NN 15/10) octroyée par la Grèce à l'entreprise Varvaressos S.A. (JO L 184 du 14.7.2011, p. 9).

⁽³⁷⁾ Voir la décision de la Commission dans l'affaire SA.30908 — ČSA — České aerolinie — plan de restructuration, point 107, ainsi que la décision de la Commission dans l'affaire SA.33015 — Air Malta plc., point 93. Voir également la décision 2010/137/CE de la Commission du 28 août 2009 — Aide d'État C 6/09 (ex N 663/08) — Autriche Austrian Airlines — Plan de restructuration (JO L 59 du 9.3.2010, p. 1), point 296, et la décision 2012/542/UE de la Commission du 21 mars 2012 concernant la mesure SA.31479 (2011/C) (ex 2011/N) que le Royaume-Uni souhaite mettre en œuvre en faveur de Royal Mail Group (JO L 279 du 12.10.2012, p. 40), point 217.

- (180) Le plan de restructuration souligne l'évolution de la stratégie commerciale d'airBaltic, qui entend devenir une compagnie aérienne hybride ciblant les clients offrant un rendement plus grand, au moyen de la plupart des services généralement proposés par les compagnies aériennes traditionnelles, tout en recherchant les gains d'efficacité généralement obtenus par les transporteurs à bas coûts. Cette stratégie est très largement suivie par la nouvelle direction de la compagnie depuis octobre 2011. Le plan de restructuration prévoit en outre trois grands types de mesures de restructuration, à savoir i) l'optimisation des recettes et des coûts pour ce qui est des activités existantes; ii) la reconfiguration du réseau, ce qui entraîne des ajustements en termes de destinations, de fréquences et de créneaux horaires afin d'optimiser la RSKO et le CSKO ⁽³⁸⁾ au niveau des liaisons; et iii) l'optimisation du réseau et de la flotte en vue du réexamen et de la définition d'un réseau et d'une flotte de taille optimaux. Au total, 13 mesures portant sur les recettes et 13 mesures ayant trait aux coûts ont été élaborées, tandis que deux autres mesures ont été mises au point concernant la reconfiguration du réseau et le renouvellement de la flotte.
- (181) En ce qui concerne l'optimisation de la flotte, la Commission constate que la flotte d'airBaltic, diversifiée et vieillissante, est moins performante en termes de consommation de carburant et nécessite une maintenance plus importante que celle de ses concurrents, ce qui se traduit par une hausse des coûts. En 2012 et 2013, airBaltic a décidé de n'exploiter qu'une partie de ses appareils disponibles afin de réduire ses coûts. En 2013, elle a ajouté deux Bombardier Q400 à sa flotte afin de compenser en partie les pertes en termes de capacités résultant de la suppression des appareils Fokker et Boeing 757. En outre, aux fins du remplacement de la flotte, les contrats de location-bail en vigueur ont été renégociés à des conditions plus favorables dans l'attente du nouveau Bombardier CS300, disponible en [...] ou [...]. Fin 2014, airBaltic exploitera 25 avions et se maintiendra à ce niveau jusqu'au terme de la période de restructuration en 2016. D'une manière générale, elle réduira sa flotte de 27 % durant sa restructuration.
- (182) En ce qui concerne la reconfiguration du réseau, la Commission observe qu'en 2013, le nouveau réseau a généré, au niveau C1 ⁽³⁹⁾, [16-21] millions de LVL ([22,7-29,8] millions d'EUR) de plus que l'année précédente, en raison notamment de l'abandon de liaisons non rentables ([...], par exemple) et de la diminution des fréquences ([...] sur [...], [...] et [...]).
- (183) Au nombre des mesures en matière de recettes figurent la mise en place de nouvelles structures tarifaires et l'optimisation de la structure des suppléments pour bagages. L'enregistrement en ligne sera également encouragé, tandis que la rémunération de l'équipage de cabine et de l'équipe de vente sera variable. Quant aux mesures ayant trait aux coûts, elles comprennent la renégociation des prix du carburant avec les fournisseurs actuels et des contrats relatifs aux vérifications et aux révisions des moteurs, l'optimisation de la location-vente, ainsi que la réduction des frais de hangar et des coûts liés aux séjours des équipages à l'hôtel. Les accords avec les prestataires d'assistance en escale actuellement en vigueur seront également renégociés.
- (184) La plupart des mesures susmentionnées qui étaient prévues dans le cadre de la restructuration ont déjà été mises en œuvre. Les mesures ayant trait à l'optimisation des recettes et à la réduction des coûts, ainsi qu'au renouvellement de la flotte et à la reconfiguration du réseau ont permis à airBaltic de terminer l'année 2012 avec un résultat d'exploitation négatif de 30 millions de LVL (42,47 millions d'EUR), alors que le résultat d'exploitation négatif inscrit au budget était de 38 millions de LVL (53,8 millions d'EUR). En 2013, ce résultat d'exploitation négatif a été ramené à 7,7 millions de LVL (10,9 millions d'EUR), soit mieux, également, que l'objectif fixé. La compagnie devrait atteindre son seuil de rentabilité en 2014 et demeurer rentable ensuite, avec un résultat d'exploitation de [1-3] million(s) de LVL ([1,4-4,2] million(s) d'EUR) en 2014 et de [9-12] millions de LVL ([12,8-17] millions d'EUR) en 2016. Le retour sur capitaux propres («*return on equity*» ou «*ROE*») devrait atteindre [3-6] % en 2014 et [18-21] % en 2016.
- (185) Le plan de restructuration contient des prévisions financières révisées fondées sur des scénarios réaliste, pessimiste et optimiste qui s'appuient sur des hypothèses fiables. Le scénario réaliste, par exemple, suppose une croissance du marché de [6-8] %, tandis qu'il prévoit une croissance d'airBaltic limitée à [1-3] % en 2014 et à [2-4] % en 2015 et 2016, avec un taux d'inflation de [1-3] % par an et des coûts de carburant qui devraient augmenter de [950-1 000] USD/t en 2014 à [1 000-1 050] USD/t en 2016. Le taux de remplissage varie de [69-71] % en 2014 à [71-75] % en 2016. Selon ce scénario, la mise en œuvre de ces mesures permettra à airBaltic d'atteindre le seuil de rentabilité en 2014 (avec un résultat d'exploitation de [1-3] million(s) de LVL ([1,4-4,2] million(s) d'EUR) et de demeurer rentable par la suite, avec un résultat d'exploitation de [6-9] millions de LVL ([8,5-12,8] millions d'EUR) en 2015 et de [9-12] millions de LVL en 2016 ([12,8-17] millions d'EUR).

⁽³⁸⁾ Soit, respectivement, la recette unitaire au siège kilomètre offert (RSKO) et le coût par siège kilomètre offert (CSKO).

⁽³⁹⁾ Voir le considérant 194 ci-après.

- (186) Les différents scénarios prévoient un résultat d'exploitation positif en 2016, oscillant entre [10-15] millions de LVL ([14,2-21,3] millions d'EUR) selon le scénario optimiste et [5-10] millions de LVL ([7,1-14,2] millions d'EUR) selon le scénario pessimiste. Les scénarios sont également soumis à une analyse de sensibilité afin d'évaluer les risques et leur incidence possible d'ici à 2016, compte tenu notamment des risques de change (appréciation/dépréciation du dollar par rapport au lat et à l'euro) et de l'évolution des taux de remplissage, du prix de marché du carburant, du rendement et du nombre de passagers.
- (187) La Commission a examiné le plan de restructuration et considère qu'il devrait permettre à airBaltic de rétablir sa viabilité à long terme d'ici à avril 2016 au plus tard. Ce plan fournit une appréciation détaillée des circonstances ayant conduit aux difficultés d'airBaltic, auxquelles il est dûment remédié au moyen de mesures de restructuration ayant trait aux recettes et aux coûts, ainsi qu'à la reconfiguration du réseau et au renouvellement de la flotte.
- (188) La Commission considère en outre que le plan de restructuration soumis par la Lettonie quantifie dûment l'incidence des différentes mesures de restructuration, que les hypothèses émises sont adéquates et adaptées à la situation du secteur du transport aérien de passagers et que la viabilité est prévue à des niveaux adéquats par tous les scénarios, et ce tout au long de la période de restructuration. L'analyse de sensibilité est appropriée et montre que l'incidence des éléments pris en considération sur le résultat d'exploitation est limitée.
- (189) La Commission considère par conséquent, eu égard aux importantes mesures de restructuration mises à exécution et aux avancées enregistrées à ce jour, que le plan de restructuration permettra à airBaltic de restaurer sa viabilité à long terme dans un délai raisonnable.
- (190) En outre, les éléments de preuve fournis par la Lettonie montrent qu'airBaltic est actuellement sur la bonne voie pour atteindre la plupart des objectifs fixés dans le plan de restructuration, ce qui constitue une indication supplémentaire de la fiabilité de celui-ci.

7.4.4. Prévention des distorsions excessives de la concurrence (mesures compensatoires)

- (191) Conformément au point 38 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, des mesures compensatoires doivent être prises pour faire en sorte que les effets défavorables sur les conditions des échanges soient réduits à un niveau acceptable. 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 (point 39).
- (192) À cet égard, la fermeture d'activités déficitaires qui serait en tout état de cause nécessaire pour rétablir la viabilité ne sera pas considérée comme une réduction de la capacité ou de la présence sur le marché aux fins de l'appréciation des contreparties (point 40).
- (193) La Lettonie propose, à titre de mesures compensatoires pour airBaltic, l'abandon de liaisons rentables, ce qui conduira à une diminution de capacité, ainsi que la cession de paires de créneaux dans des aéroports coordonnés.
- (194) Outre l'abandon de liaisons non rentables nécessaire pour permettre le retour à la viabilité, le plan de restructuration prévoit la cession de 14 liaisons rentables⁽⁴⁰⁾ en termes de fourchette de contribution C1. La Commission a pour pratique de considérer des liaisons comme rentables si elles avaient une contribution C1 positive l'année précédant leur abandon⁽⁴¹⁾. La contribution C1 tient compte du vol, des passagers et des coûts de distribution (c'est-à-dire des coûts variables) pour chaque liaison. Elle constitue un indicateur adapté, car elle tient compte de tous les coûts directement liés à la liaison en question. Des liaisons ayant une contribution C1 positive couvrent non seulement leurs coûts variables, mais contribuent aux coûts fixes de la compagnie.
- (195) En ce qui concerne la capacité, le plan de restructuration précise par conséquent que la capacité totale de la compagnie, qui était de [5-5,5] milliards de SKO en avril 2011, devrait diminuer de [17-20] % pour atteindre [4-4,5] milliards de SKO au terme de la période de restructuration, c'est-à-dire en avril 2016. La Commission constate à cet égard que, dans le contexte du retour à la viabilité à long terme principalement, la flotte sera réduite de 34 avions en avril 2011 à 25 avions à la fin de l'année 2014 et se maintiendra à ce niveau jusqu'au terme de la période de restructuration (voir le considérant 181 ci-dessus). Si seules les liaisons rentables sont prises en compte, cette réduction de capacité est de [7-10] %.

⁽⁴⁰⁾ À savoir, les liaisons entre [...]. La Commission croit comprendre que l'abandon de ces liaisons constitue des mesures purement compensatoires, étant donné que rien ne permet de penser qu'il est la conséquence nécessaire de la réduction de la flotte.

⁽⁴¹⁾ Voir la décision de la Commission dans l'affaire SA.30908 — ČSA — České aerolinie — plan de restructuration, points 130 et 131.

- (196) La Commission constate en outre qu'airBaltic a annulé plusieurs liaisons au départ des aéroports entièrement coordonnés ⁽⁴²⁾ de [...]. Il s'ensuit que [...] paires de créneaux dans des aéroports entièrement coordonnés ont été abandonnées en 2011 et 2012, ce qui crée de nouveaux débouchés commerciaux pour les compagnies concurrentes, qui peuvent ainsi exploiter des liaisons au départ et à destination de ces aéroports et développer leur présence sur ceux-ci.
- (197) Pour apprécier si les mesures compensatoires sont adéquates, la Commission tiendra compte de la structure du marché et des conditions de concurrence de manière à s'assurer qu'aucune des mesures en question n'entraîne de détérioration de la structure du marché (point 39 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration). Les contreparties doivent être en proportion des effets de distorsion causés par l'aide et notamment de la taille et du poids relatif de l'entreprise sur son marché ou sur les marchés sur le(s)quel(s) elle opère. Le degré de réduction doit être établi au cas par cas (point 40 des lignes directrices).
- (198) La Commission constate qu'airBaltic est un acteur de très petite envergure sur le marché européen de l'aviation, puisqu'elle ne représente que 0,5 % de la capacité de production de l'ensemble du secteur aérien européen.
- (199) La Commission estime par ailleurs que la réduction de capacité de [7 — 10] % n'est pas négligeable eu égard à la taille relativement réduite d'airBaltic par rapport à la capacité de production et à la performance, en nombre de passagers, du secteur du transport aérien européen. Pour un transporteur aérien d'envergure relativement limitée comme airBaltic, de nouvelles réductions de flotte et de capacité pourraient compromettre le retour à la viabilité à long terme, sans pour autant offrir de nouveaux débouchés commerciaux importants à ses concurrents. En outre, bien qu'airBaltic soit le plus gros transporteur aérien de Lettonie, sa part de marché à l'aéroport de Riga diminuera de [65-70] % en 2011 à [55-60] % en 2016.
- (200) La Commission constate de plus que la Lettonie se trouve dans une région assistée admissible au bénéfice d'aides à l'investissement à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE ⁽⁴³⁾. Conformément au point 56 de l'encadrement des aides d'État au sauvetage et la restructuration, «[pour les régions assistées], 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. Si les besoins du développement régional le justifient, dans les cas où une réduction de la capacité ou de la présence sur le marché apparaît comme la contrepartie la plus appropriée pour éviter toute distorsion excessive de la concurrence, la réduction requise sera moins forte dans les régions assistées que dans les autres.»
- (201) La Commission a également considéré les spécificités du cas d'espèce pour apprécier le caractère approprié des mesures compensatoires proposées, en tenant compte de la situation géographique périphérique de la Lettonie et de son accessibilité depuis les autres États membres de l'Union européenne. À cet égard, elle constate que la majeure partie du réseau ferroviaire letton utilise l'écartement des voies russe, plus large que l'écartement type de la plupart des États membres, ce qui engendre des problèmes d'interopérabilité avec les États membres voisins. Le transport maritime semble également offrir un degré de substituabilité limité avec le transport aérien, en ce qui concerne plus particulièrement le transport de passagers. Enfin, la Commission observe que les aéroports internationaux les plus proches accessibles par la route sont ceux de Vilnius et de Tallinn, qui sont situés à quelque 300 km de Riga et ne constituent par conséquent pas des plateformes alternatives appropriées, en particulier pour les passagers de classe affaire.
- (202) La Commission estime par conséquent que les mesures compensatoires adoptées par airBaltic, soit une réduction de capacité de [7-10] % et la cession de créneaux horaires dans des aéroports coordonnés, sont acceptables eu égard aux circonstances du cas d'espèce. Les mesures compensatoires proposées par la Lettonie sont donc suffisantes au regard des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration pour garantir la réduction à un niveau acceptable des effets négatifs sur les conditions des échanges résultant de l'octroi à airBaltic d'une aide à la restructuration.

7.4.5. Limitation de l'aide au minimum (contribution propre)

- (203) Conformément au point 43 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, les bénéficiaires de l'aide doivent contribuer de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources afin de limiter le montant de l'aide au strict minimum, y compris par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché.

⁽⁴²⁾ Les aéroports entièrement coordonnés sont définis 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). En vertu de l'article 3, paragraphe 4, dudit règlement, ces aéroports sont confrontés, durant certaines périodes à tout le moins, à des contraintes de capacité.

⁽⁴³⁾ Voir la décision de la Commission du 13 septembre 2006 concernant l'aide d'État N 447/2006 — Lettonie — carte des aides à finalité régionale 2007-2013.

- (204) La contribution propre doit être réelle, c'est-à-dire effective, à l'exclusion de tous bénéfices potentiels, tels que du cash-flow (point 43 des lignes directrices). Par nature, la contribution propre ne doit pas inclure une autre aide d'État. Dans le cas de grandes entreprises, la Commission considère normalement qu'une contribution d'au moins 50 % des coûts de restructuration est appropriée. Néanmoins, dans des circonstances exceptionnelles et dans des situations de difficulté particulière, la Commission pourra accepter une contribution propre réelle moins élevée (point 44 des lignes directrices).
- (205) Le plan de restructuration estime les coûts de restructuration à [150-170] millions de LVL ([214-242] millions d'EUR) compte tenu des fonds nécessaires aux fins du remboursement des prêts consentis par des tiers [soit [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR)], de la compensation des pertes générées par le retrait progressif de certains avions [soit [15-25] millions de LVL ([21,3-35,5] millions d'EUR)], de la constitution de provisions pour les créances douteuses que la compagnie ne serait pas en mesure de recouvrer [soit [5-10] millions de LVL ([7,1-15,3] millions d'EUR)], du versement d'indemnités de licenciement [soit [1-4] million(s) de LVL ([1,4-5,6] million(s) d'EUR)], de l'achat de nouveaux appareils, et plus particulièrement de [...] Bombardier Q400NG et [...] Boeing 737-500 [pour un montant total de [50-60] millions de LVL ([71,1-85,3] millions d'EUR)], du rachat des marques de BAS [soit [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR)], d'engagements hors bilan non prévus résultant d'une créance de [...] [soit [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR)], ainsi que d'une enveloppe de [45-55] millions de LVL ([64-78,2] millions d'EUR) devant permettre d'absorber les pertes escomptées jusqu'au rétablissement de la viabilité d'airBaltic.
- (206) Vu les coûts de restructuration totaux, qui s'élèvent à [150-170] millions de LVL ([214-242] millions d'EUR), le plan de restructuration prévoit une contribution propre d'airBaltic de [100-110] millions de LVL ([141-155] millions d'EUR), soit [60-70] % des coûts de restructuration totaux. Cette contribution propre est ventilée comme suit:
- i) des injections financières privées à hauteur de [20-30] millions de LVL ([28,4-42,6] millions d'EUR) opérées par BAS et par les investisseurs privés THC et [...] entre avril et septembre 2011. Ce montant comprend [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) consentis sous la forme d'une facilité de trésorerie accordée par [...] en mars et en mai 2011 en vue de l'achat de pièces détachées à airBaltic, des avances de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) et de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) sur les fonds propres d'airBaltic, accordées respectivement par [...] et [...], ainsi que [6-8] millions de LVL ([8,5-12,3] millions d'EUR) octroyés par Transatlantic Holdings à la suite d'une convention d'achat d'actions;
 - ii) des prêts privés d'un montant de [20-30] millions de LVL ([28,4-42,6] millions d'EUR) accordés par BAS à la suite de l'accord, à savoir le prêt de BAS [14 millions de LVL (19,82 millions d'EUR)] et un prêt vendeur de [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR) pour le rachat des marques;
 - iii) des conventions de location-bail relatives à de nouveaux appareils pour un montant de [45-55] millions de LVL ([64-78] millions d'EUR);
 - iv) une enveloppe de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) découlant d'une annulation de créance partielle faisant suite à la restructuration de la dette d'airBaltic, convenue avec Latvijas Krājbanka et Snoras en mars 2014.
- (207) En ce qui concerne les injections de capitaux privés mentionnées au point i) ci-dessus, la Lettonie a apporté la preuve que BAS avait versé à la compagnie des avances sur fonds propres d'un montant de [7-9] millions de LVL ([10-13] millions d'EUR) entre juin et juillet 2011. La Commission estime que ces versements constituent une contribution propre au sens du point 43 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, étant donné que BAS était un opérateur privé et qu'il n'y a aucune raison de penser qu'elle n'a pas agi conformément à la logique du marché. La même conclusion s'applique au montant de [6-8] millions de LVL ([8,5-12,3] millions d'EUR) accordé par Transatlantic Holdings en échange de [...] parts d'airBaltic non payées en circulation, qui s'est produit en septembre 2011.
- (208) Pour ce qui est du point ii) ci-dessus, la Commission estime que le prêt de 14 millions de LVL (19,82 millions d'EUR) octroyé par BAS constitue un financement externe accordé aux conditions du marché, qui peut être considéré comme une contribution propre apportée par un investisseur privé alors actionnaire de la compagnie.
- (209) Quant aux conventions de location-bail relatives à de nouveaux appareils d'un montant de [45-55] millions de LVL ([64-78] millions d'EUR) [point iii) ci-dessus], le plan de restructuration précise qu'en mars 2013, airBaltic a conclu de nouvelles conventions avec des partenaires privés dans le cadre de son programme de réduction et d'optimisation de sa flotte. Ces conventions portent sur le bail net de [...] Bombardier Dash 8 Q400NG durant dix ans pour un montant total de [...] million d'USD ([...] millions d'EUR) environ, soit un prix de location d'environ [...] USD ([...] EUR) par mois.

- (210) Selon le plan de restructuration, la location-bail a été consentie aux conditions du marché par [...]. Le montant mensuel acquitté à cet effet doit couvrir l'amortissement du prix d'achat, minoré de la valeur résiduelle de l'appareil concerné à la fin de l'année 10 (et majoré d'une marge donnée devant couvrir [...] des coûts de financement et d'exploitation, ainsi que d'une marge bénéficiaire) et équivaut par conséquent de façon effective au prix d'achat du nouvel appareil.
- (211) La Commission constate que les conventions de location-bail constituent en tant que telles un mode de financement courant dans le secteur aérien et qu'elles peuvent être assimilées à des prêts consentis à une compagnie en cours de restructuration. Le fait qu'une garantie soit octroyée pour une part significative du prêt n'empêche pas de considérer celui-ci comme une «contribution propre». En outre, la Lettonie a confirmé que les conventions de location-bail font l'objet d'un nantissement standard (possibilité de saisir l'appareil en cas de défaut de paiement et dépôt d'une garantie en numéraire). Le bailleur supporte donc un certain degré de risque, puisqu'il subirait des pertes considérables en cas de défaillance d'airBaltic, dues à la perte immédiate des revenus tirés de la location en attendant de pouvoir relouer l'appareil à un nouveau client, ainsi qu'aux coûts de transformation de cet appareil à l'intention de ce nouvel opérateur ⁽⁴⁴⁾.
- (212) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission constate qu'il ressort des conventions de location-bail qu'airBaltic a été en mesure d'obtenir un financement externe aux conditions du marché. Ces conventions peuvent donc être considérées comme la preuve de que le marché croit en la viabilité à long terme d'airBaltic, puisqu'elles ne sont couvertes que par une garantie de type standard et que le bailleur s'expose toujours à un certain degré de risque. Cela est conforme au point 43 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, qui dispose que la contribution propre doit provenir d'un financement extérieur obtenu aux conditions du marché et qu'elle est un signe indiquant que les marchés croient à la faisabilité du retour envisagé à la viabilité. La Commission considère par conséquent que les conventions de location-bail d'un montant de [45-55] millions de LVL ([64-78] millions d'EUR) entrent dans la contribution propre. Cela est en outre conforme à la pratique antérieure de la Commission, comme dans le cas de České aerolinie, par exemple ⁽⁴⁵⁾.
- (213) Néanmoins, la Commission émet des doutes quant à certains types de contribution propre proposés dans le plan de restructuration, ainsi que cela est expliqué ci-après.
- (214) En ce qui concerne l'avance de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) sur les fonds propres d'airBaltic versée par [...] en juillet 2011, il ressort des informations communiquées par la Lettonie qu'elle est directement liée à la mesure 6, laquelle, ainsi qu'il a été conclu, mobilise une aide d'État. En conséquence, l'avance sur fonds propres consentie à airBaltic par [...] ne peut être considérée comme une contribution propre, qui doit être nécessairement être exempte d'aide.
- (215) En ce qui concerne la facilité de trésorerie de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) accordée par [...] entre avril et juin 2011 en vue de l'achat de pièces détachées, les autorités lettones n'ont pas fourni d'éléments de preuve permettant à la Commission de bien comprendre cette mesure et son importance pour ce qui est de la confiance dans un retour du bénéficiaire à la viabilité. La Commission n'est par conséquent pas en mesure de conclure avec certitude que cette facilité peut être considérée comme une contribution propre.
- (216) En ce qui concerne le prêt vendeur d'un montant de [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR) consenti par BAS à airBaltic en vue du rachat des marques, la Lettonie n'a fourni aucun élément attestant que ce prêt avait été effectivement octroyé.
- (217) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime qu'on ne peut considérer comme une contribution propre l'avance de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) sur les fonds propres d'airBaltic versée par [...] en juillet 2011, la facilité de trésorerie de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) accordée par [...] entre avril et juin 2011 en vue de l'achat de pièces détachées et le prêt vendeur de [5-15] millions de LVL ([7,1-21,3] millions d'EUR) octroyé par BAS à airBaltic en vue du rachat des marques et de l'annulation partielle de la dette d'un montant de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR). La Commission doute également, en raison notamment des renseignements peu concluants fournis à cet égard (manque de clarté quant à la nature des dettes en cause, parmi lesquelles plusieurs créances et les marques d'airBaltic), que l'annulation partielle de la dette de [...] millions de LVL ([...] millions d'EUR) opérée par les deux banques puisse être considérée comme une contribution propre.
- (218) En tout état de cause, la Commission constate que les autres mesures proposées en tant que contribution propre sont néanmoins conformes au point 43 des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration et que le niveau de contribution propre est par conséquent acceptable. Elles représentent [75-85] millions de LVL ([107-120] millions d'EUR), soit [48-50] % environ des coûts de restructuration. Pour

⁽⁴⁴⁾ Le coût total de la transformation d'un appareil exploité par un opérateur défaillant afin de satisfaire aux critères d'un nouveau client peut aisément atteindre [...] % de la valeur comptable de cet appareil.

⁽⁴⁵⁾ Voir la décision České aerolinie, points 119 et 145.

une grande entreprise telle qu'airBaltic, le niveau de contribution propre devrait en principe être de 50 %. Toutefois, conformément au point 56 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, la Commission peut être moins stricte en ce qui concerne l'importance de la contribution propre dans des régions assistées, comme cela fut le cas pour la Lettonie à l'époque où les mesures ont été accordées (voir le considérant 200 ci-dessus).

- (219) La Commission considère par conséquent que les critères énoncés au point 43 desdites lignes directrices ont été satisfaits.

7.4.6. Le principe de non-récurrence

- (220) Enfin, le point 72 des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, qui prévoit qu'une entreprise ayant bénéficié d'une aide au sauvetage ou à la restructuration au cours des dix dernières années écoulées n'est pas admissible au bénéfice d'une aide au sauvetage ou à la restructuration (critère de non-récurrence), doit être respecté.
- (221) Étant donné que les mesures 1, 4 et 5 ne contiennent pas d'élément d'aide, elles ne doivent pas être prises en considération aux fins du principe de non-récurrence. En outre, les autorités lettones ont confirmé qu'airBaltic n'avait bénéficié d'aucune aide au sauvetage ou à la restructuration au cours des dix dernières années. La Commission juge donc que le principe de non-récurrence a été respecté.

7.5. CONCLUSION CONCERNANT LES MESURES 2, 3 ET 6

- (222) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que la Lettonie a mis en œuvre illégalement les mesures 2, 3 et 6 en faveur d'airBaltic, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Commission considère toutefois que les mesures et le plan de restructuration satisfont aux conditions énoncées dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Elle estime donc que l'aide est compatible avec le marché intérieur.
- (223) Enfin, la Commission note que la Lettonie a accepté que la présente décision soit adoptée et notifiée en anglais,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le premier prêt d'État de 16 millions de LVL accordé par la République de Lettonie à airBaltic en 2011, de même que l'acquisition par l'État d'obligations à coupon zéro émises par airBaltic en avril 2010 et le versement à airBaltic, par Latvijas Krājbanka, de 2,8 millions d'EUR en novembre 2011, ne constituent pas des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le deuxième prêt d'État de 67 millions de LVL et l'augmentation de capital d'airBaltic opérée par la République de Lettonie en 2011, de même que la cession à airBaltic, par la République de Lettonie, d'une créance de 5 millions d'EUR en 2012, constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces aides sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

La République de Lettonie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président