II

(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)

DÉCISIONS

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 septembre 2007

concernant la mesure C 45/06 (ex NN 62/A/06) mise à exécution par la France dans le cadre de la construction par AREVA NP (ex Framatome ANP) d'une centrale nucléaire pour Teollisuuden Voima Oy

[notifiée sous le numéro C(2007) 4323]

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

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

(2008/281/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

Après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations [1] conformément aux dits articles et vu ces observations,

Considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par courrier du 11 octobre 2004, enregistré par la Commission le 15 octobre 2004, Greenpeace a adressé à la Commission une plainte concernant l'octroi par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (ci-après «Coface») d'une garantie visant la part exportable française des prestations de la société Framatome ANP au profit de la société finlandaise Teollisuuden Voima Oy (ci-après «TVO»). Depuis cette date, la société Framatome ANP a été rebaptisée AREVA NP [2].

(2) La Commission a enregistré cette plainte sous le numéro de registre CP 201/2004 le 29 octobre 2004.

(3) Par courrier réf. D/57822 du 4 novembre 2004, la Commission a demandé aux autorités françaises des informations sur la garantie. Les autorités françaises ont transmis ces informations par courrier du 10 décembre 2004, enregistré par la Commission le 13 décembre 2004.

(4) Par courrier du 14 décembre 2004, enregistré par la Commission le 16 décembre 2004, European Renewable Energies Federation asbl (ci-après «EREF») a adressé à la Commission une plainte mettant en doute la conformité avec le droit communautaire des modalités de construction, de financement et d'exploitation de la nouvelle centrale nucléaire de TVO. EREF affirme que, outre la garantie de la Coface, les financements offerts par la Bayerische Landesbank (ci-après «BLB») et par l'AB Svensk Exportkredit (ci-après «SEK») constituent également des aides.

(5) La Commission a enregistré les aspects aides d'État de cette plainte sous le numéro de registre CP 238/2004 le 21 décembre 2004. Par la suite, la Commission a traité les deux plaintes de manière conjointe dans une large mesure, puisque l'objet de la plainte CP 238/2004 recouvre celui de la plainte CP 201/2004.

[1] JO C 23 du 1.2.2007, p. 11.

[2] Pour faciliter la compréhension de la décision, le nom actuel «AREVA NP» sera utilisé, même pour la période précédant le changement de nom.

(6) Par courrier réf. D/51174 du 15 février 2005, la Commission a demandé aux autorités allemandes des informations sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités allemandes ont transmis ces informations par courrier du 16 mars 2005, enregistré par la Commission le 17 mars 2005.

(7) Par courrier réf. D/54101 du 26 mai 2005, la Commission a demandé aux autorités françaises des informations sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités françaises ont transmis ces informations par courrier du 26 juillet 2005, enregistré par la Commission le 27 juillet 2005.

(8) Par courrier réf. D/54366 du 7 juin 2005, la Commission a demandé aux autorités finlandaises des informations sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités finlandaises ont transmis ces informations par courrier du 8 juillet 2005, enregistré par la Commission le 11 juillet 2005.

(9) Par courrier réf. D/54377 du 8 juin 2005, la Commission a demandé aux autorités suédoises des informations sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités suédoises ont transmis ces informations par courrier du 7 juillet 2005, enregistré par la Commission le 18 juillet 2005.

(10) Le 2 septembre 2005, une réunion a été tenue entre la Commission et EREF.

(11) Par courrier du 18 novembre 2005, enregistré par la Commission le 22 novembre 2005, EREF a fourni à la Commission des éléments supplémentaires sur sa plainte du 14 décembre 2004, comprenant en particulier des éléments concernant les aides d'Etat dans le cadre de la plainte CP 238/2004.

(12) Par courrier réf. D/59668 du 9 décembre 2005, la Commission a demandé aux autorités suédoises des informations complémentaires sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités suédoises ont transmis ces informations par courrier du 6 avril 2006, enregistré par la Commission le 10 avril 2006.

(13) Par courrier réf. D/50295 du 13 janvier 2006, la Commission a demandé aux autorités françaises des informations complémentaires sur les mesures visées par les plaintes. Les autorités françaises ont transmis ces informations par courrier électronique du 20 février 2006, enregistré par la Commission le 21 février 2006, complété par courrier électronique du 10 mars 2006, enregistré par la Commission le 13 mars 2006.

(14) Les autorités françaises ont fait parvenir à la Commission des informations complémentaires sur les mesures visées par les plaintes par courrier électronique du 5 avril 2006, enregistré par la Commission le même jour.

(15) Par courrier du 4 mai 2006, enregistré par la Commission le 12 mai 2006, Greenpeace a transmis à la Commission des informations complémentaires sur la plainte CP 201/2004.

(16) Le 4 juillet 2006, une réunion a été tenue entre la Commission, les autorités françaises, et des représentants d'une banque, d'AREVA NP et de TVO. Lors de cette réunion, les autorités françaises ont fourni à la Commission des documents sur les mesures visées par les plaintes.

(17) Par courrier du 18 juillet 2006, enregistré par la Commission le 25 juillet 2006, EREF a fourni de nouveaux éléments sur la plainte CP 238/2004, et mis la Commission en demeure de prendre une décision sur le cas.

(18) La Commission a regroupé les deux plaintes sous le numéro de registre NN 62/2006 le 7 septembre 2006. Le 20 septembre 2006, elle a scindé le cas en deux [3] sous-cas, NN 62/A/2006 et NN 62/B/2006 respectivement. Le cas NN 62/A/2006 couvre les aspects des plaintes se rapportant à la garantie de la Coface. Le cas NN 62/B/2006 couvre les aspects de la plainte CP 238/2004 concernant la facilité de crédit à laquelle la BLB participe et le prêt bilatéral octroyé par la SEK (la plainte CP 201/2004 ne couvre pas ces aspects).

(19) Le 24 octobre 2006, la Commission a pris une décision dans chacun des deux cas. D'une part, dans une première décision [4] la Commission a considéré que les mesures couvertes par le cas NN 62/B/2006 ne constituaient pas des aides. D'autre part, la Commission a informé la France de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de la garantie octroyée par la Coface, le cas NN 62/A/2006 étant dès lors renuméroté C 45/2006. Cette mesure est l'objet de la présente décision, qui clôt la procédure formelle d'examen C 45/2006.

[3] Cette scission est apparue nécessaire étant donné qu'une partie des mesures concernait la France alors que les autres concernaient l'Allemagne et la Suède. Or, des informations confidentielles ont été fournies, en particulier sur la partie française du dossier, et elles ne pouvaient être transmises aux autres États membres. De plus, la Commission était en état de prendre une position définitive sur la partie allemande et suédoise du dossier à l'issue de l'enquête préliminaire, alors qu'il était nécessaire d'ouvrir la procédure formelle d'examen pour la partie française du dossier.

[4] C(2006) 4963 final (JO C 23 du 1.2.2007, p. 5).

(20) Par courrier du 14 novembre 2006, enregistré par la Commission le 16 novembre 2006, les autorités françaises ont demandé à la Commission de proroger le délai pour la présentation de leurs observations. Par lettre du 30 novembre, la Commission a accordé ce délai supplémentaire. Les autorités françaises ont présenté leurs observations par lettre du 22 décembre 2006, enregistrée le 4 janvier 2007.

(21) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([5]) le 1er février 2007. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause. La Commission a reçu des observations à ce sujet de la part de dix tiers intéressés. Elle les a transmises à la France par lettre réf. D/51341 du 23 mars 2007 en lui donnant la possibilité de les commenter. Après avoir sollicité une prorogation du délai, les autorités françaises ont transmis leurs commentaires par lettre du 11 mai 2007, enregistrée le 14 mai 2007.

2. **DESCRIPTION**

2.1. **Le projet Olkiluoto 3**

(22) La Finlande possède actuellement quatre réacteurs nucléaires. Deux d'entre eux, propriétés de la société Fortum, sont situés à Loviisa. Les deux autres sont situés à Olkiluoto et appartiennent à la société TVO.

(23) TVO est une société sans but lucratif, dont l'objet est de fournir de l'électricité à ses actionnaires au coût de revient. Le capital de TVO est divisé en plusieurs tranches, correspondant pour chacune à une centrale ou à un groupe de centrales. La possession d'une part d'une tranche de capital de TVO donne le droit d'acheter au coût de revient une fraction équivalente de la production des centrales correspondantes.

(24) Les actionnaires de TVO sont essentiellement des entreprises du secteur de l'énergie et des entreprises du secteur industriel grandes consommatrices d'électricité.

(25) TVO, qui possède déjà deux réacteurs nucléaires, une participation dans une centrale au charbon et une éolienne, fait actuellement construire son troisième réacteur nucléaire sur le site d'Olkiluoto. Ce réacteur est connu sous le nom de «Olkiluoto 3».

(26) L'entité responsable de la construction du réacteur Olkiluoto 3 est un consortium regroupant les sociétés Siemens et AREVA NP, qui est elle-même une filiale des sociétés AREVA et Siemens, respectivement détentrices de 66 % et 34 % du capital. Le consortium a été choisi par TVO pour mener à bien le projet suite à un appel d'offres lancé en septembre 2002. Le 15 octobre 2003, TVO a annoncé au consortium AREVA NP/Siemens qu'il était le «*preferred bidder*», littéralement le «soumissionnaire préféré». Le contrat de construction a été signé le 18 décembre 2003. Selon les informations fournies à la Commission, outre le consortium sélectionné, les entreprises […] (*) auraient participé à l'appel d'offres.

(27) Le réacteur Olkiluoto 3 sera le premier réacteur de la nouvelle génération de réacteurs *European Pressurised Water Reactor* (EPR). Sa capacité devrait être de 1 600 MW. D'après le planning initial, il est prévu que le réacteur entre en service en 2009. La construction de la centrale ayant pris du retard, sa mise en service est actuellement prévue pour fin 2010/début 2011.

2.2. **Financement**

(28) TVO utilise plusieurs sources pour financer le projet Olkiluoto 3 dont le coût total s'élève à plus de trois milliards d'euros.

(29) En premier lieu, les actionnaires de TVO se sont engagés à augmenter le capital (fonds propres) de TVO pour un montant représentant environ [15-30] % du coût du projet, par la création d'une tranche spécifique d'actions pour le nouveau réacteur. En second lieu, un prêt subordonné sera octroyé par les actionnaires pour un montant s'élevant à [0-15] % du coût total. Outre ces moyens financiers fournis par des actionnaires à la date de signature du contrat d'investissement en décembre 2003, TVO a conclu une facilité de crédit avec un syndicat de banques internationales et une série de prêts bilatéraux. Depuis lors, la plupart de ces financements par dettes ont été refinancés au moyen d'un prêt garanti par la Coface conclu en mars 2004, d'une nouvelle facilité de crédit conclue en juin 2005 et de nouveaux prêts bilatéraux.

2.2.1. *La facilité de crédit*

(30) Il s'agit d'une facilité d'un montant de 1,35 milliard d'euros (ci-après «la facilité de crédit»).

(31) Cette facilité de crédit a été accordée à TVO par un syndicat de banques, dont la BLB, BNP Paribas, JP Morgan, Nordea et Svenska Handelsbanken étaient les «*Mandated Lead Arrangers*». Par lettre du 11 novembre 2003, ces cinq *Mandated Lead Arrangers* se sont engagés à fournir chacun si nécessaire jusqu'à 500 millions d'euros, soit au total 2,5 milliards d'euros. Durant le processus de syndication, d'autres banques ont participé à la facilité. Cette facilité a été signée le 17 décembre 2003 par douze banques, qui y participaient à des conditions identiques.

([5]) Voir note de bas de page nº 1.

(*) Information couverte par le secret professionnel.

(32) La facilité de crédit conclue le 17 décembre 2003 comprend deux tranches, de maturités respectives de 5 et 7 ans. Elle porte un taux d'intérêt variable indexé sur l'indice EURIBOR. La tranche à 5 ans offre une rémunération («spread») de […] points de base (bps) au-dessus de l'EURIBOR pour les trois premières années. Le spread passe à […] bps («step up») pour les années […]. La tranche à 7 ans offre un spread de […] bps pour les trois premières années, puis un step up à […] bps pour les années […] et […] bps pour les années […]. Le prêt ne bénéficie pas de garantie publique.

(33) Le contrat entre TVO et les banques signé le 17 décembre 2003 portait initialement sur un montant total de 1,95 milliard d'euros. En mars 2004, ce montant a été réduit à 1,35 milliard d'euros en raison de l'octroi à TVO du prêt garanti par la Coface décrit à la section 2.2.2.

(34) En juin 2005, en plus d'autres financements, TVO a conclu une nouvelle facilité de crédit de 1,6 milliard d'euros, profitant ainsi des conditions de marché plus favorables. En effet, TVO ne paye qu'une rémunération moyenne de […] bps au-dessus de l'EURIBOR pour cette facilité de 7 ans. Ayant couvert ses premiers débours liés au projet Olkiluoto 3 grâce aux autres sources de financement décrites dans la présente section, et notamment grâce aux fonds fournis par les actionnaires, TVO n'a finalement jamais dû utiliser la facilité de crédit conclue en décembre 2003 et l'a résiliée.

(35) Le 11 juin 2004, la Commission a rendu une opinion positive conformément à l'article 43 du traité Euratom, dans laquelle elle conclut que le projet industriel en question «contribue à améliorer la sécurité et la diversité d'approvisionnement énergétique, à la fois au niveau régional et européen» et que «tous les aspects de cet investissement répondent aux objectifs du traité Euratom».

2.2.2. *Le prêt garanti par la Coface*

(36) Il s'agit d'une facilité de crédit (ci-après «le prêt garanti», le mot «prêt» étant choisi pour éviter toute confusion avec la facilité de crédit visée à la section 2.2.1) d'un montant de 570 millions d'euros, accordée par les mêmes *Mandated Lead Arrangers* que ceux visés au considérant 31, à l'exclusion de la banque […].

(37) Le principal du prêt sera progressivement tiré par TVO sur une durée de 5 ans, les sommes successivement empruntées correspondant aux paiements dus par TVO à AREVA NP. Le remboursement du prêt se fait par remboursements semestriels constants en principal. Il commence 6 mois après le dernier déboursement et s'étale sur 12 ans. La durée moyenne du prêt calculée par les autorités françaises est de 8,92 ans.

(38) Le taux d'intérêt payé aux banques est variable et indexé sur l'EURIBOR. Le prêt offre aux banques une rémunération de […] bps au-dessus de cet indice.

(39) Le prêt fait l'objet d'une garantie octroyée par la Coface dans le cadre de ses activités d'agence d'assurance-crédit à l'exportation pour le compte de l'État français. L'assurance a été souscrite par les banques et les parties assurées sont les banques. À ce titre, la Coface assure 95 % du montant du prêt. Pour bénéficier de cette assurance, la Coface demande une prime forfaitaire de [2,5-3,5] % pour chaque versement, le montant total des primes dues à la Coface s'élevant donc à [14,25-19,95] millions d'euros. Cette prime est demandée aux banques, qui à leur tour la facturent à TVO, en sus du taux d'intérêt visé au considérant 38.

(40) La commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, chargée de statuer sur l'octroi de la présente garantie, a rendu une décision positive le 17 novembre 2003. La Coface a émis une promesse de garantie le 1er décembre 2003. Le prêt garanti a été conclu le 25 mars 2004.

(41) La France a notifié cette garantie aux participants à l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public conclu au niveau de l'OCDE (ci-après l'«Arrangement OCDE») le 20 novembre 2003. Il convient de relever que l'opération en cause n'a été contestée par aucun des participants à l'Arrangement OCDE.

2.2.3. *Les prêts bilatéraux*

(42) En sus de la facilité de crédit, au moment de la décision d'investissement TVO a également contracté un ensemble de prêts bilatéraux auprès de divers autres organismes financiers, pour un total de […] millions d'euros. L'un de ces prêts bilatéraux a été conclu avec la SEK pour un montant de 100 millions d'euros (voir la décision sur le cas NN 62/B/2006).

2.2.4. *Synthèse du montage financier et de la chronologie des événements*

(43) Le tableau suivant décrit la ventilation du financement du projet Olkiluoto 3 au 25 mars 2004.

Tableau 1

Ventilation du financement du projet Olkiluoto 3 (au 25.3.2004)

Source de financement	Montant (en euros)	Proportion du coût du projet
Augmentation de capital de TVO	[…] millions	[15-30] %
Prêt subordonné d'actionnaires	[…] millions	[0-15] %
Facilité de crédit	1,35 milliard	env. 42 %
Prêt garanti par la Coface	570 millions	env. 18 %
Prêts bilatéraux	[…] millions	[15-30] %
Total	> 3 milliards	100 %

(44) Le tableau suivant décrit quant à lui la chronologie des évènements.

Tableau 2

Calendrier du projet (principales étapes 2002-2004)

Date	Événement
Avant septembre 2002	Choix par TVO de la filière nucléaire pour la centrale (procédure d'obtention des permis correspondants)
Septembre 2002	Lancement de l'appel d'offres (les critères d'évaluation des offres exposés dans les documents d'appel d'offres n'incluent pas l'apport d'un financement par les soumissionnaires)
Mars 2003	Réception des offres par TVO et début du processus d'évaluation
Mai-juin 2003	Parallèlement et indépendamment du processus d'évaluation des offres, TVO demande aux soumissionnaires de remettre des indications relatives à la possibilité de faire appel à un crédit à l'exportation comme source alternative de financement
Août-septembre 2003	TVO lance un appel d'offres auprès des banques pour la mise en place d'un crédit syndiqué de 2,5 milliards d'euros
15 octobre 2003	Le consortium AREVA NP/Siemens se voit notifier son statut de «preferred bidder» par TVO

Date	Événement
11 novembre 2003	Engagement de cinq banques de fournir jusqu'à 2,5 milliards d'euros
1er décembre 2003	Suite à la décision positive de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur du 17 novembre 2003, émission par la Coface d'une promesse de garantie adressée à AREVA NP pour un crédit à l'exportation d'un montant de 570 millions d'euros.
17 décembre 2003	Signature de la facilité de crédit syndiquée (sans garantie de la Coface) pour 1,95 milliard d'euros permettant de couvrir la totalité des besoins de financement avec l'apport des actionnaires et les autres prêts bilatéraux
18 décembre 2003	Signature du contrat commercial entre TVO et le consortium AREVA NP/Siemens pour la construction de la centrale nucléaire
Fin décembre 03-janvier 04	TVO entame les discussions avec les banques concernant les termes et conditions d'un crédit à l'exportation
4 février 2004	Les termes et conditions d'un crédit à l'exportation sont fixés par TVO et les banques (en particulier, fixation du spread bancaire)
25 mars 2004	Signature du prêt garanti par la Coface pour un montant de 570 millions d'euros et réduction consécutive à 1,35 milliard d'euros de la facilité de crédit syndiquée

3. **RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE PROCÉDURE**

(45) Dans sa décision du 24 octobre 2006, la Commission analyse dans un premier temps si la mesure constitue une aide en vertu de l'article 87, paragraphe 1, du traite CE. A cet effet, la décision examine en détail l'existence ou non d'un avantage. La Commission observe que la prime d'assurance de [2,5-3,5] % demandée par la Coface ne peut être directement comparée à un taux de marché étant donné qu'aucun assureur ne semble offrir ce type de produit financier. Cependant, étant donné que la garantie publique porte sur un prêt, il semble possible de comparer le coût total du prêt garanti — défini comme la somme des intérêts payés et de la prime de garantie — avec celui qui aurait dû être supporté par l'emprunteur en l'absence de garantie publique. Sur la base d'une comparaison du coût total du prêt garanti avec le coût de la facilité de crédit décrite à la section 2.2.1, qui est considéré comme un taux de marché, la Commission arrive à la conclusion préliminaire que le prêt garanti ne semble pas réduire les charges financières que l'emprunteur aurait normalement dû supporter. Il ne semble donc pas y avoir d'avantage pour TVO. La Commission observe cependant que cette conclusion préliminaire est fondée sur un certain nombre d'hypothèses. Dès lors, elle n'a pu exclure à ce stade toute possibilité que la mesure constitue une aide et a décidé de permettre à la France et aux parties intéressées de commenter la méthodologie utilisée et les hypothèses sur lesquelles la Commission a fondé son analyse de l'existence d'un avantage.

(46) En ce qui concerne la compatibilité de l'aide éventuelle, la Commission observe que si certains éléments plaident en faveur de la compatibilité sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, d'autres semblent aller dans un sens opposé. La compatibilité d'une aide éventuelle ne peut dès lors être a priori présumée.

(47) Etant donné qu'il ne peut être exclu que la mesure constitue une aide et que, si tel était le cas, il n'est pas certain qu'elle soit compatible, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

4. **OBSERVATIONS DES INTERESSES**

(48) Par lettre du 2 janvier 2007, l'entreprise TVO a transmis à la Commission ses observations. TVO indique que la décision d'ouverture de la procédure contient une série d'erreurs factuelles et suggère des corrections. Elle considère également que certaines appréciations effectuées par la Commission sont uniquement fondées sur un certain nombre de suppositions hypothétiques et sont spéculatives. En ce qui concerne l'existence d'un avantage, TVO

indique, rejoignant sur ce point l'analyse préliminaire de la Commission, que le prêt garanti par la Coface était plus cher que la facilité de crédit et que les autres sources de financement disponibles à l'époque. TVO a néanmoins choisi le prêt garanti car il était d'une durée supérieure et parce qu'il diminuait les montants prêtés par les banques, réservant ainsi les montants non prêtés pour de futurs besoins de financement ([6]). TVO estime dès lors que la Commission devrait conclure que la garantie ne constitue pas une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(49) Par lettre du 1er mars 2007, Greenpeace, qui était le premier plaignant à l'origine de l'ouverture de la présente procédure (voir la section 1 de la présente décision) a transmis ses observations. Greenpeace rappelle que les aides à l'exportation à l'intérieur de la Communauté ont toujours été interdites et considère dès lors que la Commission devrait prendre une décision négative concernant la mesure en question, avec récupération de l'aide. La lettre de Greenpeace ne contient aucun commentaire sur l'analyse préliminaire de l'existence d'un avantage figurant dans la décision d'ouverture de procédure.

(50) Par lettre du 1er mars 2007 également, EREF, qui était le second plaignant à l'origine de l'ouverture de la présente procédure (voir la section 1 de la présente décision) a transmis ses observations à la Commission. Pour EREF, il est évident que l'octroi d'une garantie à l'exportation dans le cadre d'échanges intra-communautaires constitue une aide d'État illégale. EREF renvoie à l'argumentation exposée dans sa lettre du 18 novembre 2005 et demande de joindre cette dernière au dossier de la présente procédure.

(51) Pour EREF, l'intervention de la Coface dans le financement du projet crée un signal fort incitant les banques privées à s'engager dans le financement du projet. En effet, EREF estime que la garantie de la Coface réduit le risque pour les banques engagées dans le financement du projet et réduit les fonds propres mobilisés par les banques dans le cadre des prêts en question. En réduisant les risques supportés par les banques, la garantie de la Coface persuaderait celles-ci d'accorder des prêts à taux réduit à TVO. L'avantage découlant de la garantie en serait dès lors démultiplié. EREF estime que la structure du financement du projet pourrait s'écrouler si la Coface devait retirer sa garantie. EREF demande à la Commission d'étudier tous les relations contractuelles entre les parties et le processus de négociations ayant conduit à ces contrats.

(52) À l'exception des considérations générales résumées au considérant 51, la lettre d'EREF ne contient pas de commentaire sur l'analyse préliminaire de l'existence d'un avantage exposée dans la décision d'ouverture de la procédure.

(53) Outre les trois lettres d'observations mentionnées aux considérants 48, 49 et 50, la Commission a également reçu des observations de six États membres — les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, la République tchèque, l'Autriche, et l'Allemagne —, et du président du groupe de travail «Crédits à l'exportation» du Conseil ([7]). Ces États membres ne font pas de commentaires sur les spécificités du cas, mais reprochent à la Commission d'avoir ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE pour un crédit à l'exportation et d'avoir considéré qu'il n'était pas exclu qu'une telle mesure constitue une aide d'État incompatible. Ces États membres estiment en effet que les crédits à l'exportation sont régis par l'Arrangement OCDE, qui a été lui-même intégré dans le droit communautaire. En soumettant un crédit à l'exportation aux procédures en matière d'aides d'État prévues à l'article 88 du traité CE, la Commission crée une grande incertitude juridique et risque d'affaiblir la position des exportateurs européens vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

5. **COMMENTAIRES DE LA FRANCE**

(54) Les autorités françaises commencent par rappeler les caractéristiques et les principales étapes du projet, en particulier en ce qui concerne le financement du projet et le déroulement de l'appel d'offres.

(55) En ce qui concerne l'appréciation de la mesure en question, les autorités françaises soutiennent, à titre principal, que la mesure ne peut être qualifiée d'aide. Elles soutiennent en particulier que la mesure ne confère pas d'avantage. D'après les autorités françaises, la garantie de la Coface a été octroyée à des conditions de marché. Les autorités françaises commentent la méthodologie retenue par la Commission dans sa décision d'ouverture de la procédure. Elles considèrent qu'il s'agit d'une méthodologie «*couramment utilisée par les banques*» et observent qu'elle permet de conclure à la conformité de la prime de garantie avec les taux de marché. Les autorités françaises indiquent que cette méthode peut être utilement complétée et vérifiée par l'utilisation d'une méthode plus complexe de valorisation des actifs financiers, qu'elles dénomment «méthode de comparaison des valeurs des crédits». Sur la base de cette seconde méthode, les autorités françaises arrivent à la conclusion qu'une banque aurait attribué une valeur plus élevée au prêt garanti qu'à la facilité de crédit, c'est-à-dire qu'elles auraient considéré comme plus rémunérateur. Cela revient à dire que le crédit garanti par la Coface n'offre d'avantage à aucune des parties du projet sous forme de réduction des coûts de financement. Les autorités françaises font également valoir que la mesure ici en cause ne peut être qualifiée d'aide d'État car elle n'affecte ni la concurrence ni les échanges entre États membres.

([6]) Le texte en langue originale est le suivant: «TVO selected the facility on the basis that it had slightly longer maturity profile and it saved some room from banks for future financing needs.».

([7]) Le président du groupe de travail, l'Allemagne en l'occurrence, précise que le Royaume-Uni ne soutient pas toutes les observations soumises.

(56) À titre subsidiaire, la France soutient que, si la mesure devait constituer une aide, elle serait compatible avec le marché commun. D'une part, elle serait compatible sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, puisqu'elle poursuit un objectif légitime et n'affecte pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. D'autre part, elle serait compatible sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE.

(57) Finalement, à titre très subsidiaire, la France indique différents obstacles à la récupération. À ce propos, elle invoque notamment le principe de confiance légitime. En effet, selon la France, la Commission est traditionnellement inactive en matière de crédit à l'exportation à moyen ou long terme. En outre, la mesure en question est compatible avec les dispositions de l'Arrangement OCDE. Sur ces derniers points, l'analyse de la France se rapproche des observations soumises par les autres États membres, mentionnées au considérant 53.

6. APPRÉCIATION DE LA MESURE

(58) Pour apprécier la mesure mise en œuvre par la France en mars 2004, la Commission doit tout d'abord établir si celle-ci constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. À ce propos, la Commission observe qu'un crédit à l'exportation ou une garantie liée à un tel crédit peuvent, en particulier lorsqu'ils se rapportent à une transaction entre États membres, constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. L'Arrangement OCDE n'a pas pour effet d'exclure automatiquement qu'une telle mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE ([8]).

(59) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission indique que, sur la base d'une analyse initiale, la mesure ne semble pas constituer une aide, en particulier parce qu'elle ne semble pas conférer d'avantage au bénéficiaire. Dès lors, il convient de vérifier si des éléments nouveaux viennent mettre en cause cette analyse préliminaire.

6.1. Qualification d'aide d'État: existence d'un avantage

6.1.1. *Introduction*

(60) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission note que la mesure concernée est une garantie liée à un prêt accordé par des banques à TVO. Dans cette décision, la Commission a écarté l'hypothèse d'un avantage pour les banques. Cette appréciation n'a pas été remise en cause par les parties ayant soumis des commentaires à la Commission dans le cadre de la présente procédure. Dans la présente décision, la Commission se limitera donc à vérifier l'existence d'un avantage en faveur de l'emprunteur TVO et de son fournisseur, AREVA NP. En ce qui concerne cette dernière, la décision d'ouverture de la procédure indique qu'à ce stade il n'est pas exclu que la France ait subordonné l'octroi de sa garantie à TVO t à la conclusion du contrat avec AREVA NP. Si tel était le cas, la France octroierait un avantage à TVO à condition qu'AREVA NP soit sélectionnée comme fournisseur. Cette dernière bénéficierait donc également de la mesure. Il s'ensuit que l'existence d'un avantage pour TVO est une condition préalable nécessaire à l'existence d'un avantage pour AREVA NP. Dans la présente décision, la Commission va donc dans un premier temps vérifier l'existence d'un avantage pour TVO.

(61) L'avantage qu'un emprunteur comme TVO pourrait obtenir d'une garantie publique accordée pour un prêt est une réduction de ses coûts de financement. Dès lors, il convient, pour établir si une garantie publique confère ou non un avantage à l'emprunteur, de déterminer quelles charges financières celui-ci aurait dû supporter s'il avait fait appel au marché des prêts bancaires sans bénéficier de l'intervention publique et de comparer ce montant avec le coût supporté suite à l'intervention publique. Il convient également relever que certaines entreprises n'ont simplement pas accès au marché des capitaux et n'y accèdent que grâce à l'intervention publique. Dans un tel cas, l'avantage résultant de l'intervention publique peut être encore plus grand. Dans ce contexte et étant donné qu'EREF met en doute l'accès de TVO au marché des prêts bancaires à l'époque des faits, la Commission, préalablement à l'analyse d'une réduction éventuelle des charges financières, vérifiera si TVO avait accès au marché des capitaux et si cet accès était suffisant pour financer l'entièreté du projet Olkiluoto 3.

6.1.2. *Analyse de l'accès au marché des prêts bancaires*

(62) À la section 2 de la présente décision, la Commission a analysé les différentes étapes du projet Olkiluoto 3 et de son financement. Il ressort de cette analyse que le prêt garanti a été formellement octroyé en mars 2004. On peut cependant noter que la Coface a émis une promesse de garantie dès le 1er décembre 2003. Celle-ci avait été avalisée par la décision de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur du 17 novembre 2003. Or, dès le 11 novembre 2003 cinq banques s'étaient formellement engagées à fournir jusqu'à 2,5 milliards d'euros à TVO, ce qui constituait un prêt d'un montant suffisant pour pouvoir boucler le financement du projet. Il ressort des informations transmises par les autorités françaises, que, avant même l'intervention du gouvernement français, l'accès de TVO aux marchés financiers était suffisant pour financer l'entièreté du projet.

(63) En sus, la Commission observe que TVO bénéficiait d'une notation élevée («*investment grade*») d'une grande agence de notation lors de la mise en place des différents financements relatifs au projet Olkiluoto 3. Une telle notation assure normalement un accès aisé au marché des prêts bancaires et permet d'exclure que TVO doive être considérée comme une entreprise en difficulté.

([8]) L'Arrangement OCDE peut toutefois, dans certains cas, constituer un élément significatif à prendre en compte dans l'analyse de la compatibilité d'une telle mesure sur la base de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE.

(64) La Commission observe enfin que le montant du prêt garanti — 570 millions d'euros — est limité par rapport à l'ensemble des capitaux levés — plus de 3 milliards d'euros. Par conséquent, même après l'intervention de la Coface, la grande majorité du projet continue à être financée par le marché. De plus, en ce qui concerne le montant du prêt garanti, la Commission observe que, dès le 11 novembre 2003, cinq banques s'étaient engagées à fournir jusqu'à 2,5 milliards d'euros, soit jusqu' à 500 millions d'euros par banque. Le risque supporté par l'État français est donc comparable à celui que des banques privées étaient prêtes à supporter. Dès lors, la participation de l'État français au financement du projet n'a pas davantage diversifié les sources de financement ou réduit les risques supportés par les autres banques que si une banque additionnelle avait participé au financement du projet.

(65) La Commission conclut, sur la base des informations dont elle dispose, que TVO avait un accès suffisant aux marchés financiers avant toute intervention publique. Contrairement à ce qu'affirme EREF, le gouvernement français n'a pas eu de rôle «précurseur» parmi les investisseurs et a octroyé sa garantie à un moment où le financement de l'ensemble du projet était déjà assuré. Au surplus, même si l'État français avait eu un rôle précurseur, son intervention portait sur un montant limité par rapport à l'ensemble des fonds nécessaires pour financer le projet et, dès lors, insuffisant pour créer un effet d'entraînement sur des investisseurs privés. Dans ce contexte, la Commission conclut également qu'on peut raisonnablement exclure la possibilité évoquée par EREF selon laquelle l'ensemble du financement du projet se serait écroulé en cas de retrait de la garantie de la Coface.

6.1.3. *Analyse de l'existence d'une réduction des charges financières pour TVO*

(66) Etant établi que, contrairement à ce qu'affirme EREF, TVO avait un accès suffisant au marché des capitaux, il convient d'analyser si le niveau de la prime de garantie demandée par l'État français induit ou non une réduction des charges financières que TVO aurait dû supporter en l'absence d'intervention publique.

(67) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission indique qu'aucun assureur ou institution financière n'offre actuellement le type d'assurance précis offert par la Coface dans le cas présent, c'est-à-dire une assurance contre le défaut de paiement de TVO à long terme. Le fait que le marché n'offre actuellement pas ce type d'assurance est confirmé par les autorités françaises et n'a pas été contesté par les plaignants. Ce fait n'est pas contredit par la Communication de la Commission aux États membres, faite conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité concernant l'application des articles 92 et 93 du traité à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme ([9]), selon laquelle, s'il existe un marché pour les assurances-crédits à l'exportation à court terme, ce n'est pas toujours le cas pour les assurances à moyen et long terme. Dès lors, il n'est pas possible de comparer directement la prime demandée par les autorités françaises avec un prix de marché.

(68) Le fait qu'il n'y ait pas de marché pour cette assurance n'a pas de conséquence automatique quant à l'existence d'un avantage. En effet, étant donné que la mesure en question constitue une garantie de prêt, TVO aurait dû, en l'absence d'intervention publique, se financer en concluant un prêt sans garantie. Pour établir l'existence d'un avantage, il convient alors de vérifier si TVO a bénéficié d'une réduction de ses coûts de financements en comparant le coût total du prêt garanti (le taux d'intérêt demandé par les banques, augmenté du montant de la prime de garantie) avec le taux d'intérêt qui serait demandé par des banques privées pour un prêt similaire en l'absence de garantie publique.

(69) La Commission observe que, outre le prêt garanti, TVO a, dans le cadre du projet actuel, eu recours au financement bancaire sous la forme d'une facilité de crédit. Il convient alors d'analyser si le taux demandé par les banques dans le cadre de la facilité de crédit donne une indication fiable du taux qui serait demandé par des banques privées pour octroyer un prêt similaire au prêt garanti en l'absence de garantie publique.

(70) EREF conteste que le taux d'intérêt de la facilité de crédit constitue une bonne estimation du taux de marché demandé par les banques en l'absence de garantie publique. Premièrement, EREF considère que l'intervention de la BLB dans la facilité de crédit constitue une aide et a influencé favorablement les conditions auxquelles celle-ci a été octroyée à TVO. La Commission observe que, dans sa décision sur le cas NN62/B/2006 ([10]), elle a écarté l'hypothèse que l'intervention de la BLB puisse constituer une aide. Elle rejette donc cette première affirmation du plaignant. Deuxièmement, EREF considère que l'octroi de la garantie de la Coface réduit le risque de la facilité de crédit et, par conséquent, a incité les banques à octroyer celle-ci à des conditions plus favorables qu'un prêt ne bénéficiant pas d'une garantie publique. Sur ce point, la Commission observe qu'EREF n'indique pas par quel mécanisme précis la garantie de la Coface réduirait le risque de la facilité de

([9]) JO C 281 du 17.9.1997, p. 4. Communication modifiée en dernier lieu par la *Communication de la Commission aux États membres modifiant la communication, faite conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité, concernant l'application des articles 92 et 93 du traité à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme* (JO C 325 du 22.12.2005, p. 22).

([10]) EREF a saisi le Tribunal de première instance des Communautés européennes d'un recours contre la décision C(2006)4963 final de la Commission concernant le cas NN62/B/2006. Le Tribunal a attribué le numéro d'affaire T-94/07 à ce recours.

crédit. La Commission a analysé en détail le financement du projet Olkiluoto 3. S'il est évident que la garantie de la Coface réduit le risque du prêt garanti pour les banques qui l'octroient et réduit dès lors le taux d'intérêt demandé par celles-ci pour le prêt garanti, la Commission n'a toutefois identifié aucun mécanisme ou contrat par lequel la garantie de la Coface réduirait le risque de la facilité de crédit. Il convient en effet de relever que la garantie de la Coface ne couvre nullement la facilité de crédit. Dès lors, la Commission rejette l'affirmation du plaignant selon laquelle la garantie de la Coface réduit le risque de la facilité de crédit.

(71) La Commission n'a pas identifié d'autres éléments permettant de conclure que le taux d'intérêt de la facilité de crédit ne constitue pas un indicateur valable du taux d'intérêt que des banques privées demanderaient pour un prêt similaire au prêt garanti en l'absence de garantie publique. À ce propos, la Commission note que le prêt garanti n'est pas un prêt subordonné, c'est-à-dire un prêt dont le remboursement serait subordonné au remboursement préalable de la facilité de crédit. En effet, le prêt garanti a le même rang que la facilité de crédit. La Commission relève également que la facilité de crédit ne bénéficie pas de privilège ou de nantissement qui la distinguerait du prêt garanti ([11]).

(72) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission conclut que le taux d'intérêt de la facilité de crédit constitue un indicateur valable du taux d'intérêt que des banques privées demanderaient pour un prêt similaire au prêt garanti en l'absence de garantie.

(73) La Commission a déjà comparé le coût total du prêt garanti au coût de la facilité de crédit aux points 59 et 63 de la décision d'ouverture de la procédure. Cette comparaison se fonde sur la durée moyenne du prêt garanti. Le taux d'intérêt ([12]) qui prévaudrait pour une telle durée est calculé en extrapolant linéairement le taux de la facilité de crédit. Cette comparaison révèle que le coût total — le taux d'intérêt demandé par les banques, augmenté de la prime de garantie demandée par la Coface — du prêt garanti n'est pas inférieur au taux d'intérêt demandé par les banques pour la facilité de crédit.

(74) La Commission observe que les autorités françaises considèrent que la méthode de comparaison exposée aux points 59 et 63 de la décision d'ouverture est valable, alors que les plaignants ne se sont pas exprimés sur ce point et n'ont pas proposé de méthode alternative de comparaison. Quant à TVO, elle indique rejoignant sur ce point l'analyse de la Commission, que le prêt garanti par la Coface était plus cher que le la facilité de crédit et que les autres sources de financement disponibles à l'époque.

(75) La Commission conclut que la garantie n'a pas induit de réduction des charges financières de TVO par rapport à celles que TVO aurait dû supporter si elle avait fait appel au marché bancaire sans bénéficier d'une garantie publique.

(76) La Commission souligne que ni dans leurs observations sur l'ouverture de la procédure ni dans leurs observations antérieures les plaignants n'ont proposé de méthode de calcul permettant de vérifier si le niveau de la prime de garantie demandée par la France conduisait ou non à une réduction des coûts de financement de TVO.

6.2. **Qualification d'aide d'État: conclusion**

(77) Comme il ressort de l'analyse exposée à la section 6.1, la Commission n'a pu établir l'existence d'un avantage en faveur de TVO.

(78) Aux points 69 et 70 de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a indiqué qu'il se pouvait que la concurrence entre fournisseurs de centrales nucléaires n'ait pas uniquement porté sur le prix demandé pour la construction de la centrale en elle-même, mais également sur les conditions de financement offertes à TVO. La Commission a relevé que, dans cette hypothèse, où la concurrence se serait faite sur la base d'un «prix global» incluant le financement, la garantie aurait pu permettre à AREVA NP de proposer à son client TVO un financement à un taux plus avantageux et dès lors de proposer un «prix global» plus attractif que les autres fournisseurs de centrales nucléaires. Dans un tel cas, la garantie aurait accordé un avantage à AREVA NP et constitué une aide à l'exportation.

(79) La chronologie des événements décrite par les autorités françaises et résumée dans le tableau 2 permet d'écarter la possibilité que la concurrence entre fournisseurs se soit faite sur un «prix global» incluant le financement. Premièrement, le consortium AREVA NP/Siemens a été sélectionné comme «*prefered bidder*» par TVO avant que la garantie n'ait été formellement accordée, et bien avant que le niveau précis de la prime n'ait été défini. Deuxièmement, le contrat pour la fourniture de la centrale a été formellement signé avec le consortium AREVA NP/Siemens avant que le niveau précis de la prime de garantie n'ait été formellement défini. Ces éléments démontrent que TVO a choisi AREVA NP/Siemens avant de connaître le cout précis de la garantie et donc le coût du financement du projet.

([11]) Les deux prêts ne bénéficient pas de gages («securities») particuliers. Tous deux prévoient une «negative pledge» de TVO.

([12]) Etant donné que tant le prêt garanti que la facilité de crédit sont des prêts à taux variable, la comparaison est fondée sur la marge(«spread» en termes financiers) au-dessus de l'EURIBOR et non sur des taux d'intérêt absolus, d'ailleurs inconnus puisque déterminés dans le futur.

(80) Au surplus, même si cette dernière conclusion devait s'avérer inexacte et si la concurrence entre fournisseurs avait bien porté sur un «prix global», la Commission a déjà conclu au considérant 75 de la présente décision que le prêt garanti ne représentait pas une source de financement moins coûteuse que les autres sources de financement à la disposition de TVO. Puisque la garantie n'avait pas pour effet de réduire les coûts de financement supportés par TVO par rapport aux coûts des autres financements non couverts par la garantie qui étaient disponibles, elle ne diminuait pas le «prix global» de l'offre du consortium AREVA NP/Siemens et ne rendait donc pas cette offre plus attractive.

(81) En conclusion, il convient d'écarter la possibilité que la mesure ait procuré un avantage à AREVA NP.

(82) L'existence d'un avantage, qui constitue un élément indispensable de la qualification d'aide, n'ayant pu être établie ni pour TVO ni pour AREVA NP, la Commission conclut que la garantie de la Coface couvrant le prêt de 570 millions d'euros accordé à TVO ne constitue pas une aide d'État.

7. **CONCLUSION**

(83) La Commission conclut que la garantie octroyée par la France par l'intermédiaire de la Coface le 25 mars 2004 ne constitue pas une aide,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La garantie accordée par la France le 25 mars 2004 dans le cadre de la construction par AREVA NP d'une centrale nucléaire pour Teollisuuden Voima Oy ne constitue pas une aide relevant de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 2

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 25 septembre 2007.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission