

## AUTRES ACTES

## COMMISSION EUROPÉENNE

## AIDES D'ÉTAT — RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Aide d'État C 18/10 (ex NN 20/10 et ex CP 294/08) — Garantie du risque de change accordée aux équipementiers du secteur aéronautique****Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE**

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

(2010/C 268/04)

Par lettre du 20 juillet 2010, reproduite dans la langue faisant foi dans les pages qui suivent le présent résumé, la Commission a notifié à la France sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité CE concernant les mesures susmentionnées.

Les parties intéressées peuvent présenter leurs observations sur la mesure à l'égard de laquelle la Commission ouvre la procédure, dans un délai d'un mois à compter de la date de publication du présent résumé et de la lettre qui suit, à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Greffes des aides d'État  
1049 Bruxelles  
BELGIQUE  
Fax +32 22961242

Ces observations seront communiquées à la France. L'identité des parties intéressées ayant présenté des observations peut rester confidentielle sur demande écrite et motivée.

## TEXTE DU RÉSUMÉ

Selon la France, les constructeurs d'avions demandent de plus en plus à leurs équipementiers de présenter leurs offres en dollars américains. Dans l'hypothèse d'un dollar faible, ces contrats de fourniture à moyen ou long terme posent des problèmes aux équipementiers, qu'ils soient français ou non, dont la base de coût se situe principalement dans la zone euro.

La France a expliqué que certaines entreprises aéronautiques se heurtent à des difficultés pour obtenir une garantie des risques de change EUR/USD. Lorsque les montants à couvrir sont relativement faibles, les banques sont réticentes à fournir à leurs clients les instruments nécessaires pour limiter l'influence des fluctuations des taux de change sur l'activité. En particulier, elles estiment que la rentabilité de ces instruments serait faible compte tenu des ressources importantes nécessaires à l'évaluation des demandes, si bien que les instruments offerts seraient en fin de compte souvent trop chers pour les clients.

La mesure en cause est gérée par la Coface. L'État français supporte l'intégralité du risque. La Coface est une des principales compagnies françaises d'assurance-crédit à l'exportation et appartient depuis 2002 au groupe Natixis.

Le volume total à financer est limité au risque de change pour des fournitures d'un montant maximal de 500 millions d'EUR. Jusqu'à présent, seule une partie (10 millions d'EUR) a été utilisée.

Tout équipementier du secteur aéronautique intéressé par la garantie «Aero 2008» devra demander à bénéficier de la garantie du risque de change et apporter la preuve qu'elle porte sur des livraisons facturées en dollars USD. Il recevra alors une offre de la Coface concernant un taux de change par rapport au dollar «garanti». Avant de faire cette offre, la Coface demandera l'accord de la Commission des garanties. L'offre porte sur une période de 5 ans au maximum. Les équipementiers peuvent solliciter une aide jusqu'au 15 décembre 2012.

Si le dollar est faible, l'équipementier recevra une compensation pour 100 % de la perte de change découlant de cette faiblesse. Si le dollar est fort, il devra au contraire payer à la Coface une

compensation allant jusqu'à 50 % de la perte de change découlant d'un dollar fort.

Cette mesure est donc asymétrique en ce sens que le montant que paieront les équipementiers sera moins important en cas de dollar fort que la somme qu'ils recevront dans le cas d'une faiblesse du dollar comparable. Les équipementiers peuvent, au moment de la signature du contrat, choisir de fixer une limite supérieure pour le taux de change en cas de dollar fort ou accepter de payer la compensation de 50 % sans limite supérieure pour le taux de change.

Cette asymétrie a pour objet de permettre aux équipementiers de profiter d'un dollar fort. Elle est prise en compte dans les primes acquittées par les équipementiers. Ces primes seraient plus élevées si les équipementiers ne s'engageaient pas à verser une compensation en cas de dollar fort.

Un quart de la prime doit être payé au moment de l'obtention de la garantie. Les 75 % restants et l'intérêt Euribor à 12 mois sur ce montant devront être payés au début de chaque année couverte.

Les primes que demande la Coface sont calculées au cas par cas. Selon la France, elles reflètent les prix du marché pour les instruments sous-jacents de couverture du risque de change. Les instruments financiers achetés par la Coface au nom et pour le compte de l'État français couvrent l'intégralité de son propre risque de change pendant toute la durée de la garantie au moment où elle offre cette garantie à l'équipementier.

La Coface toutefois n'inclut pas le risque de défaut de l'équipementier dans le calcul de ses primes et, partant, n'inclut pas le coût d'un contrat d'échange sur défaut ou d'un instrument connexe pour couvrir le risque de défaut. Par conséquent, dans l'hypothèse d'un dollar fort et d'un défaut de l'équipementier, elle est tenue d'honorer, pour le compte de l'État, son engagement contractuel de couvrir la garantie. Le tiers ayant acheté la promesse de paiement en cas de dollar fort recevra une somme prélevée sur le compte bancaire de l'État français, qui risque de ne pas être remboursé ou de ne pas être intégralement remboursé par l'équipementier en défaut.

Selon la France, la Coface ne tient pas compte dans le calcul de la prime d'une marge bénéficiaire ni de ses coûts administratifs (de personnel).

L'État français toutefois verse à la Coface une rémunération qui est en partie fixe et en partie variable. Cette rémunération est calculée de façon à couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du service de la Coface chargé des garanties publiques.

La France a expliqué qu'un des critères appliqués pour la sélection des équipementiers bénéficiaires des mesures était que la garantie serve le commerce extérieur français et la création d'emplois en France.

Les quatre équipementiers bénéficiaires de la mesure sont jusqu'à présent des équipementiers établis en France, qui

livrent des éléments pour des constructeurs d'avions établis en France. À ce stade, la question de savoir si la condition concernant le fait de «servir le commerce français et la création d'emplois en France» s'accompagne d'autres exigences formelles n'est pas tout à fait claire. Le comité qui décide des garanties (Commission des garanties) se compose de 4 membres, dont l'un est apparemment nommé par le gouvernement. La composition exacte du comité et ses règles de fonctionnement ne sont pas claires à ce stade.

Le coup d'envoi de la mesure a été donné à l'automne 2008. Les quatre bénéficiaires sont des équipementiers aéronautiques établis en France. L'un d'entre eux semble relever de la définition des PME appliquée au niveau de l'UE, tandis que les trois autres sont des grandes entreprises.

Sur les quatre garanties, deux s'appliquent jusqu'à la fin de 2013 (soit 5 ans), la troisième prend fin en 2010 (soit 2 ans) et la quatrième a déjà expiré en 2009 (soit après 1 an). Le volume total à financer est limité au risque de change pour des fournitures d'un montant maximal de 500 millions d'EUR. Jusqu'à présent, seule une partie (10 millions d'EUR) a été utilisée.

La France fait valoir que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État du fait que les primes sont d'un montant égal ou supérieur au prix du marché. Elle ne conteste pas, apparemment, que cette mesure soit imputable à l'État puisque la Coface a utilisé un compte bancaire, dont la France est titulaire, sur lequel toutes les transactions financières, y compris les pertes potentielles sont enregistrées.

Cette mesure, en outre, s'adresse aux entreprises qui n'auraient pas, prétendument, accès au marché des garanties de change et ne disposent pas, en interne, des moyens logistiques pour gérer des instruments financiers complexes. Il existe donc, selon elle, une défaillance du marché.

Comme cela a été indiqué précédemment, la Commission a un certain nombre de doutes quant à l'absence d'aide et à la compatibilité éventuelle de l'aide examinée avec les règles relatives aux aides d'État.

Premièrement, la Commission doute qu'Aero 2008 ne constitue pas une aide d'État comme le déclare la France; la Commission, en particulier, ne saurait exclure que cette mesure soit imputable à la France et doute que les primes soient conformes au prix du marché.

Deuxièmement, la Commission doute qu'il existe une défaillance du marché des instruments de couverture contre les fluctuations à court et à plus long terme du taux de change EUR/USD en ce qui concerne les PME et les grandes entreprises.

Troisièmement, la Commission doute que cette mesure ait un effet d'incitation étant donné qu'il semble que les équipementiers puissent bénéficier de la garantie de change même si leur demande est postérieure à la date de signature du contrat.

Quatrièmement, la Commission doute de la proportionnalité de la mesure, qui n'est pas limitée aux entreprises ayant des difficultés avérées pour obtenir de leurs banques des garanties de change.

Cinquièmement, la Commission doute que l'effet positif que pourrait avoir cette aide puisse compenser ses effets négatifs, de sorte que les conditions des échanges ne soient pas altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, toute aide illégale peut faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

#### TEXTE DE LA LETTRE

«La Commission vous informe qu'elle a décidé d'ouvrir la procédure en vertu de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, concernant l'affaire précitée, pour les raisons exposées ci-dessous:

### 1. PROCÉDURE

- (1) La Commission a, le 17 octobre 2008, engagé la procédure d'office à l'égard de la mesure "Aero 2008" (CP 294/08). Des demandes d'information ont été adressées à la France les 4 novembre 2008, 15 mai 2009 et 30 septembre 2009. La France y a répondu les 8 décembre 2008, 18 juin 2009 et 30 octobre 2009 respectivement. Toutes les réponses ont été enregistrées le même jour.
- (2) Une réunion entre les services de la Commission et la France a eu lieu le 17 décembre 2009. L'invitation à cette réunion et les questions indicatives à examiner ont été envoyées à la France le 24 novembre 2009. À la suite de cette réunion, la France a communiqué des informations supplémentaires le 22 février 2010.
- (3) La France ne considère pas cette mesure comme une aide et ne l'a pas notifiée à la Commission.

### 2. DESCRIPTION DE LA MESURE

#### 2.1. Base juridique

- (4) Les autorités françaises ont fait valoir que la base juridique de la mesure était constituée par les articles L 432-1, L 432-2, R 442-1 et R442-8-4 du code des assurances, en vertu desquels la garantie de l'État peut être accordée à la Coface pour ses opérations d'assurance des risques commerciaux. L'article L 442-8-4 du code des assurances précises que les risques de change font partie des risques commerciaux.

#### 2.2. Bénéficiaires

- (5) Les bénéficiaires potentiels de la mesure sont les équipementiers du secteur aéronautique "de rang n+2 au plus".
- (6) Il n'y a pas de limites à la taille des bénéficiaires. Les équipementiers dans lesquels un constructeur d'avions détient une participation supérieure à 25 % ne sont pas admissibles.

- (7) D'après les informations fournies par la France, les entreprises bénéficiaires à ce jour de ce dispositif sont AD Industrie, Aerofonctions, Axon Cable et Exameca, à savoir des équipementiers du secteur aéronautique établis en France, auxquels la Coface a accordé, à la fin de 2008, une garantie des risques de change.

#### 2.3. Contexte économique

- (8) Selon la France, des constructeurs d'avions demandent de plus en plus souvent à ses équipementiers de présenter leurs offres en dollars des États-Unis ("dollar" ou "USD"). Dans l'hypothèse d'un dollar faible, ces contrats de fourniture à moyen ou long terme posent des problèmes aux équipementiers, qu'ils soient français ou non, dont la base de coût se situe principalement dans la zone euro.
- (9) La France a expliqué que certaines entreprises aéronautiques se heurtent à des difficultés pour obtenir une garantie des risques de change Euro/USD. Lorsque les montants à couvrir sont relativement faibles, les banques sont réticentes à fournir à leurs clients les instruments nécessaires pour limiter l'incidence des fluctuations des taux de change sur l'activité. En particulier, elles estiment que la rentabilité de ces instruments serait faible compte tenu des ressources importantes nécessaires à l'évaluation des demandes, si bien que les instruments offerts seraient en fin de compte souvent trop chers pour les clients.
- (10) La France a fourni des documents provenant de sites web de plusieurs banques qui montrent que ces banques proposent en général de couvrir les fluctuations entre l'euro et le dollar pour une durée maximale de deux ans. Selon elle, ces documents montrent l'absence sur le marché d'offres de garantie des risques de change à plus long terme.

#### 2.4. Description de la mesure

- (11) La mesure en cause est gérée par la Coface (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur). La Coface est une des principales compagnies françaises d'assurance-crédit à l'exportation. Elle appartient depuis 2002 au groupe Natixis. Natixis est une filiale du groupe BPCE, issu de la fusion en 2009 de la Banque populaire et de la Caisse d'Épargne.
- (12) Le volume total à financer est limité au risque de change pour des fournitures d'un montant maximal de 500 millions d'EUR. Jusqu'à présent, seule une partie (10 millions d'euros environ) a été utilisée.
- (13) Tout équipementier du secteur aéronautique intéressé par la garantie "Aero 2008" devra demander à bénéficier de la garantie du risque de change et apporter la preuve qu'elle porte sur des livraisons facturées en dollars. Il recevra alors une offre de la Coface concernant un taux de change par rapport au dollar "garanti". Avant de faire cette offre, la Coface demandera l'accord de la Commission des garanties<sup>(1)</sup>. L'offre porte sur une période de 5 ans maximum. Les équipementiers peuvent solliciter une aide jusqu'au 15 décembre 2012.

<sup>(1)</sup> Voir point (29) pour des informations plus détaillées concernant la Commission des garanties.

- (14) Si le dollar est faible, l'équipementier recevra une compensation pour 100 % de la perte de change découlant de cette faiblesse. Si le dollar est fort, il devra au contraire payer à la Coface une compensation allant jusqu'à 50 % du gain de taux de change découlant d'un dollar fort.
- (15) Cette mesure est donc asymétrique en ce sens que le montant que paieront les équipementiers ayant bénéficié de la garantie de change sera moins important en cas de dollar fort que la somme qu'ils recevront en cas d'une faiblesse du dollar comparable. Les équipementiers peuvent, au moment de la signature du contrat, choisir de fixer une limite supérieure pour le taux de change en cas de dollar fort ou accepter de payer la compensation de 50 % sans limite supérieure pour le taux de change.
- (16) Cette asymétrie a pour objet de permettre aux équipementiers de profiter d'un dollar fort. Elle est prise en compte dans les primes acquittées par les équipementiers. Ces primes seraient plus élevées si les équipementiers ne s'engageaient pas à verser une compensation en cas de dollar fort.
- (17) Un quart de la prime doit être payé au moment de l'obtention de la garantie. Les 75 % restants et l'intérêt Euribor à 12 mois sur ce montant devront être payés au début de chaque année couverte.
- (18) Les équipementiers doivent fournir, à titre de justificatifs, les factures attestant les montants payés en USD.
- (19) Selon la France, toutes les transactions effectuées par la Coface dans le cadre d'Aero 2008 le sont pour le compte de la France. Pour ces transactions, la Coface utilise un compte bancaire spécial de l'État français. Bien que ce compte appartienne à la France, la Coface y a accès pour effectuer des transactions financières, telles que l'achat d'options. Les primes versées par les bénéficiaires sont directement transférées sur ce compte. Cela signifie que la Coface en tant que telle ne supporte aucun risque étant donné qu'elle gère la mesure pour le compte de l'État. C'est l'État français qui, en l'occurrence, supporte le risque financier de la mesure.
- (20) Les primes que demande la Coface sont calculées au cas par cas. Selon la France, elles reflètent les prix du marché pour les instruments sous-jacents de couverture du risque de change. Les instruments financiers achetés par la Coface au nom et pour le compte de l'État français couvrent l'intégralité de son propre risque de change pendant toute la durée de la garantie au moment où elle offre cette garantie à l'équipementier.
- (21) La Coface toutefois n'inclut pas le risque de défaut de l'équipementier dans le calcul de ses primes et, partant, n'inclut pas le coût d'un contrat d'échange sur défaut ou d'un instrument connexe pour couvrir le risque de défaut. Par conséquent, dans l'hypothèse d'un dollar fort et d'un défaut de l'équipementier, elle est tenue d'honorer, pour le compte de l'État, son engagement contractuel de couvrir la garantie. Le tiers ayant acheté la promesse de paiement en cas de dollar fort recevra une somme prélevée sur le compte bancaire de l'État français, qui risque de ne pas être remboursé ou de ne pas être intégralement remboursé par l'équipementier en défaut.
- (22) Les équipementiers ayant la possibilité d'échelonner une partie du paiement des primes, l'État français risque également de subir des pertes si le montant restant dû des primes n'est pas acquitté au cours de l'année couverte, scénario classique en cas de défaut de l'équipementier.
- (23) Selon la France, la Coface ne tient pas compte dans le calcul de la prime d'une marge bénéficiaire ni de ses coûts administratifs (de personnel).
- (24) L'État français toutefois verse à la Coface une rémunération qui est en partie fixe et en partie variable. Cette rémunération est calculée de façon à couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du service de la Coface chargé des garanties publiques. Selon la France, la Coface, depuis 1945, gère exclusivement les garanties de crédit à l'exportation, les garanties contre les risques d'investissement et les garanties contre les risques de change accordées par l'État français. Cette activité s'appuie sur les articles L 432-1, L 432-2, R 442-1 et R 442-8-4 de la loi sur les assurances
- (25) Les montants couverts concernent, semble-t-il, 50 % du chiffre d'affaires moyen en USD réalisé au cours des trois dernières années. Si les équipementiers peuvent produire des justificatifs des commandes passées par des entreprises, le montant peut être adapté, même si le chiffre d'affaires antérieur ne justifie pas le montant demandé.
- (26) La France a expliqué qu'un des critères appliqués pour la sélection des équipementiers bénéficiaires des mesures était que la garantie serve le commerce extérieur français et la création d'emplois en France.
- (27) Par conséquent, les équipementiers qui ont, en France, un établissement ou leur siège qui approvisionne les avionneurs établis en dehors de la France semblent en principe couverts. De même, les livraisons effectuées par des équipementiers établis dans un pays autre que la France à un avionneur établi en France, lequel à son tour exporte les avions à partir de la France, semblent, en principe, d'après la France, couverts par la garantie Aero 2008. La mesure, toutefois, n'est pas claire à ce stade car il se pourrait que les équipementiers établis en France qui effectuent des livraisons destinées aux avions exportés de France ne soient pas couverts si ces livraisons sont effectuées à partir d'un établissement non français du fournisseur français.
- (28) En revanche, les équipementiers qui ne disposent pas d'un établissement en France livrant un avionneur établi dans un pays autre que la France ne sont pas couverts.

(29) Les quatre équipementiers bénéficiaires de la mesure sont jusqu'à présent des équipementiers établis en France, qui livrent des éléments pour un constructeur d'avions avec un établissement en France. À ce stade, la question de savoir si la condition concernant le fait de "servir le commerce français et la création d'emplois en France" s'accompagne d'autres exigences formelles n'est pas tout à fait claire. Le comité qui décide des garanties (*Commission des garanties*) se compose de 4 membres, dont l'un est apparemment nommé par le gouvernement. La composition exacte du comité et ses règles de fonctionnement ne sont pas claires à ce stade.

#### Contexte et statistiques

(30) Le coup d'envoi de la mesure a été donné à l'automne 2008, et, depuis, selon la France, 40 entreprises se sont manifestées. Onze d'entre elles ont demandé à la Coface une offre formelle, qui a été acceptée par quatre d'entre elles; deux ont ensuite revu à la baisse le montant demandé au départ. Toutes ces offres ont été acceptées en novembre et décembre 2008. Il semble qu'aucune offre n'ait été acceptée en 2009 ou 2010. Les quatre bénéficiaires sont des équipementiers aéronautiques

établis en France. L'un d'entre eux semble relever de la définition des PME appliquée au niveau de l'UE <sup>(2)</sup>, tandis que les trois autres sont des grandes entreprises.

(31) Sur les quatre garanties, deux s'appliquent jusqu'à la fin de 2013 (soit 5 ans), la troisième prend fin en 2010 (soit 2 ans) et la quatrième a déjà expiré en 2009 (soit après 1 an). Les garanties qui durent jusqu'en 2013 portent sur des tranches de livraison annuelles. Le total des livraisons potentiellement concernées avoisine, semble-t-il, 19 millions d'USD. Certains équipementiers ayant choisi de ne couvrir qu'une partie de leurs livraisons, les garanties portent sur quelque 12 millions d'USD. Trois des quatre équipementiers ont reçu une couverture pour des livraisons inférieures chacune à 2,8 millions d'USD. (Une entreprise) (\*) conserve une "participation" de 25 % aux "bénéfices" en cas (d'appréciation du dollar) (\*), tandis que les autres équipementiers conservent 50 % des "bénéfices".

(32) Le tableau suivant a été communiqué par la France en décembre 2009; il récapitule les équipementiers impliqués et les garanties accordées chaque année ainsi que le taux de change annuel garanti. AD Industrie et Axon Cable n'ont pas accepté le montant total offert par la Coface.

	AD Industrie	Aerofonctions	Axon Cable	Exameca
2009	—	0,264 Mio USD/ [...] (*)	0,256 Mio USD/[...]	—
2010	2 Mio USD/[...]	—	0,384 Mio USD/[...]	2,712 Mio USD/[...]
2011	2 Mio USD/[...]	—	0,205 Mio USD/[...]	—
2012	2 Mio USD/[...]	—	0,511 Mio USD/[...]	—
2013	2 Mio USD/[...]	—	0,511 Mio USD/[...]	—
Total	8 Mio USD	0,264 Mio USD	1,866 Mio USD	2,712 Mio USD
Montant max. offert par la Coface	12,7 Mio USD	0,264 Mio USD	3,74 Mio USD	2,712 Mio USD
Primes	2,54 %	2,48 %	1,35 %	2,55 %
Participation	50 %	50 %	25 %	50 %

(\*) Secret d'affaire.

#### Position de la France

(33) La France fait valoir que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État du fait que les primes sont d'un montant égal ou supérieur au prix du marché. Elle ne conteste pas, apparemment, que cette mesure soit imputable à l'État puisque la Coface a utilisé un compte bancaire, dont la France est titulaire, sur lequel toutes les transactions financières, y compris les pertes potentielles sont enregistrées.

(34) Cette mesure, en outre, s'adresse aux entreprises qui n'auraient pas, prétendument, accès au marché des garanties de change et ne disposent pas, en interne, des moyens logistiques pour gérer des instruments financiers

complexes. Il existe donc, selon elle, une défaillance du marché.

(35) La France soutient en outre qu'il n'était pas nécessaire, et qu'il n'y a toujours aucune nécessité, de prouver l'absence d'accès au marché des garanties de change et de demander aux bénéficiaires de la mesure de fournir des précisions telles que les lettres de refus de leur banque: à son sens, le fait que les équipementiers sollicitent une garantie de change est, déjà en soi, la preuve de la défaillance du marché, étant donné que les primes demandées par la

<sup>(2)</sup> JO L 214 du 9.8.2008, p. 38.

(\*) Secret d'affaire.

Coface ne sont pas moins chères que les prix du marché et qu'elles sont même plus coûteuses que celles proposées par d'autres compagnies d'assurance commerciales. Par conséquent, les équipementiers ayant accès au marché des garanties de change ne demanderaient pas une garantie onéreuse à la Coface alors qu'ils pourraient obtenir une garantie moins chère de compagnies d'assurance concurrentes.

- (36) La France a également confirmé que les équipementiers qui sollicitaient la garantie n'essayaient pas de demander à leur propre banque une garantie de change et se contentaient d'accepter ou de rejeter l'offre de la Coface. En d'autres termes, il semble que les équipementiers ne cherchaient pas, en tout cas pas systématiquement, à obtenir une garantie de leur banque mais se tournaient tout de suite vers la Coface.

### 3. APPRÉCIATION

- (37) Après avoir cherché à évaluer la présence d'un élément d'aide, la Commission examinera si elle peut déclarer l'aide éventuelle compatible avec le marché intérieur et en vertu de quelle base juridique.

#### 3.1. Existence d'une aide

- (38) Une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE si elle remplit quatre conditions: être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État, conférer un avantage sélectif à certaines entreprises ou à certaines activités économiques, fausser ou menacer de fausser la concurrence et être susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

##### *Ressources d'État et imputabilité*

- (39) La Commission considère que la mesure en cause fait intervenir des ressources d'État étant donné que les garanties sont accordées sur le budget de la France et que tous les paiements sont effectués sur un compte bancaire dont la France est titulaire.
- (40) Étant donné que l'aide n'est pas accordée directement par l'État français mais par la Coface, compagnie privée d'assurance commerciale, la Commission doit en outre déterminer si l'utilisation de ressources publiques, dans le cas d'espèce, est imputable à l'État. La Cour a disposé, à cet égard, dans l'arrêt Stardust Marine que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue<sup>(3)</sup>.
- (41) La Commission a examiné, dans une décision précédente concernant l'ouverture de la procédure formelle d'examen, si les décisions prises par la Coface, en sa qualité d'orga-

nisme chargé de gérer les garanties concernant les crédits à l'exportation, les risques d'investissement et les risques de change accordées par l'État français, étaient imputables à ce dernier<sup>(4)</sup>. Le raisonnement de la Commission s'est appuyé sur le fait que la décision d'accorder la garantie en cause n'avait pas été prise par la Coface mais par une autorité administrative, à savoir le *comité interministériel*.

- (42) En l'espèce, les décisions portant sur l'octroi de la garantie ne sont pas prises non plus par la Coface mais par la *Commission des garanties*. À ce stade, la France n'a pas indiqué à la Commission comment s'effectuait la désignation des membres de ce comité ni s'ils étaient liés par des instructions émanant de l'administration; elle n'a pas précisé non plus comment s'effectuait le processus de décision au sein de ce comité. La Commission relève à ce stade qu'au moins un membre du comité est désigné par l'administration française, ce qui constitue un premier indice laissant présager que la décision du comité pourrait être imputable à la France. La Commission conclut donc à ce stade que la mesure considérée pourrait être imputable à la France.

##### *Avantage sélectif*

- (43) La Commission a également analysé l'existence d'un avantage sélectif.
- (44) La mesure considérée présente un caractère sélectif du fait qu'elle ne s'adresse qu'aux entreprises opérant dans un secteur spécifique de l'économie, à savoir les équipementiers du secteur aéronautique.
- (45) S'agissant de l'existence d'un avantage pour les entreprises qui recourent à cette mesure, la Commission observe que la garantie de change est une pratique commerciale courante pour éviter que des fluctuations importantes n'entraînent des pertes de recettes. Elle présente un intérêt dans le secteur aéronautique européen, les commandes étant généralement payées en dollars, mais également dans d'autres secteurs de l'économie où des liens commerciaux sont établis avec des pays situés en dehors de la zone euro; le pétrole brut, par exemple, se négocie normalement en USD.
- (46) Le risque de change pour les équipementiers du secteur aéronautique, qui sont fortement tributaires d'un nombre limité de commandes, peut être important si ces commandes sont libellées en USD et que leur base de coûts se situe principalement dans un pays qui utilise une monnaie différente, telle que, en l'espèce, l'euro. Le recours à des contrats à terme est très répandu pour éviter le risque de change. Un savoir-faire spécifique dans le domaine financier peut cependant être nécessaire pour couvrir ce risque.

<sup>(3)</sup> Voir l'arrêt de la Cour du 16 mai 2002, République française/Commission des Communautés européennes, affaire C-482/99, Rec. I-4397, point 55.

<sup>(4)</sup> Voir la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen dans l'affaire C 45/06 (ex NN 62/A/06) — France — Garantie Coface dans le cadre de la construction par Framatome ANP d'une centrale nucléaire pour Teollisuuden Voima Oy; JO C 23 du 1<sup>er</sup> février 2007, point 53.

- (47) Aero 2008 implique un transfert de risque à la France en sa qualité de garant puisque la France supporte le risque économique et les avantages. La Coface gère la mesure pour le compte de l'État français. La Commission constate que les équipementiers devront payer une prime ainsi qu'une compensation en cas de dollar fort. Il existe pour le bénéficiaire potentiel un risque de contrepartie. Pour ce risque, le bénéficiaire potentiel de la compensation a besoin normalement d'une sorte de nantissement pour garantir que la compensation sera versée. La Commission est d'avis que si le risque de change est pleinement couvert, il subsiste en revanche pour la France un risque financier, en dépit des primes et du versement éventuel de la compensation. Ce risque porte essentiellement sur le défaut de l'équipementier, qui pourrait entraîner des pertes pour l'État français, la France prenant à sa charge le risque de contrepartie dans le cas où l'équipementier ferait défaut et serait dans l'incapacité de payer la compensation au titre des primes annuelles.
- (48) En outre, la prime acquittée par les équipementiers n'inclut ni coûts administratifs ni marge bénéficiaire, de sorte que la mesure entraînera des pertes pour la France, même en l'absence de défaut de l'équipementier étant donné que la France assume les coûts administratifs de cette mesure.
- (49) La notion d'aide est plus générale que celle de subvention parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, de ce fait, sans être des subventions, au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques<sup>(5)</sup>. La notion d'aide par conséquent inclut les garanties.
- (50) La France fait valoir que les primes sont calculées sur la base des coûts de couverture de la position résultant de la garantie au moyen d'options d'achat et de vente. Elle estime par conséquent qu'il n'y a pas d'avantage. Il ne semble pas toutefois que les primes incluent une marge bénéficiaire; elles n'incluent pas les frais de personnel de la Coface ni d'autres coûts administratifs et n'intègrent pas non plus de marge pour couvrir le risque de défaut de l'équipementier.
- (51) Par conséquent, le coût des primes ne paraît pas conforme au prix de marché; pour qu'il le soit, il faudrait notamment inclure les coûts administratifs du régime, le risque de défaut, de même qu'une marge bénéficiaire.
- (52) La Commission doute par conséquent que les primes payées par les bénéficiaires de la garantie soient conformes au prix du marché.
- (53) La Commission doute en particulier que la France ait démontré que les primes calculées par la Coface sont conformes au prix du marché en ce qui concerne la
- garantie de change et qu'elles couvrent les coûts administratifs et une marge bénéficiaire.
- Effet sur les échanges et incidence sur la concurrence*
- (54) La mesure considérée est susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence compte tenu des caractéristiques du secteur aéronautique qui a ceci de spécifique que les équipementiers sont, en règle générale, issus de différents États membres. Le développement d'un avion suppose, en règle générale, le lancement par le constructeur d'une procédure d'appel d'offres mondiale, dans le cadre de laquelle, souvent, plusieurs équipementiers présentent des offres pour certains lots de travaux. Ces équipementiers, souvent, sont implantés dans différents États membres et des équipementiers non européens également présentent des offres et pourraient proposer de créer des établissements dans l'UE. Par conséquent, le fait que dans un État membre, il soit possible de couvrir le risque de change grâce à une mesure financée par l'État, pour laquelle le bénéficiaire ne paie pas le prix du marché, est susceptible d'avoir un effet sur les termes des offres: les équipementiers d'autres États membres, qui sont tributaires des instruments financiers offerts par le marché ou qui doivent supporter le risque eux-mêmes incluront ce risque ou les coûts dans leurs offres.
- (55) En outre, cette mesure pourrait avoir une incidence sur le marché des garanties de change car elle pourrait affecter les entités qui proposent sur le marché français des garanties de change semblables.
- (56) Le règlement *de minimis* prévoit que les aides financières qui sont octroyées à une même entreprise et qui n'excèdent pas 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux ne sont pas considérées comme des aides d'État, car elles n'affectent pas les échanges entre États membres et/ou ne faussent pas ou ne risquent pas de fausser la concurrence, pour autant que toutes les autres conditions énoncées dans le règlement soient remplies.
- (57) Comme le montre le tableau figurant au point 32, deux des quatre garanties portent sur des fournitures d'un montant annuel maximum de 0,5 million d'USD. Trois des quatre garanties portent sur un montant total d'au maximum 2,7 millions d'USD. Sans préjuger de l'élément d'aide précis, la garantie fournie sur ces montants pourrait éventuellement relever du règlement *de minimis*.
- (58) Par conséquent, si d'autres conditions relatives aux aides de minimis sont remplies, à savoir, entre autres, les règles de cumul et les exigences de transparence, il se pourrait que l'aide considérée soit inférieure aux seuils *de minimis* en ce qui concerne certains bénéficiaires.
- (59) En conclusion, la Commission estime qu'à ce stade et, sur la base des éléments factuels dont elle dispose, il semble que la mesure en cause constitue une aide d'État.

<sup>(5)</sup> Arrêt de la Cour du 15 mars 1994, Banco de Crédito Industrial SA/Ayuntamiento de Valencia, affaire C-387/92.

### 3.2. Légalité de l'aide

(60) La France n'a pas notifié la garantie Aero 2008 avant de la mettre en œuvre. Étant donné que la Commission ne saurait exclure que cette mesure constitue une aide d'État, Aero 2008 pourrait représenter une aide illégale.

### 3.3. Compatibilité de la mesure

(61) Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, la Commission peut décider qu'une aide d'État est compatible avec le marché intérieur si elle facilite le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elle n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(62) La Commission a adopté, sur la base de cet article, des lignes directrices et une communication concernant l'appréciation des aides d'État. Dans le cas présent, le seul texte susceptible de s'appliquer est la communication relative à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme.

(63) Le risque de change existe, en général, dans le cadre des exportations. La Commission note toutefois que le secteur aéronautique semble avoir comme caractéristique spécifique que les contrats, qu'ils soient transfrontaliers ou qu'ils ne concernent qu'un seul pays, sont souvent libellés en USD. Dans ce type de marché où les transactions sont la plupart du temps libellées en USD, même lorsqu'elles sont effectuées au sein de la zone euro, la garantie actuelle contre le risque de change n'est pas nécessairement destinée aux exportations. Ne serait-ce que pour cette raison, la communication relative à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme peut ne pas s'appliquer.

(64) En tout état de cause, la Commission constate que le risque de change ne représente pas un risque commercial selon la définition donnée à la section 2.5 de la communication relative à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme et que, partant, cette communication ne s'applique pas en l'espèce.

(65) Étant donné qu'aucune des lignes directrices et des communications adoptées conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE n'est applicable en l'espèce, la Commission appréciera la mesure directement au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Selon la jurisprudence de la Cour, la Commission peut déclarer une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur cette base si cette aide poursuit un objectif d'intérêt commun<sup>(6)</sup>, qu'elle est nécessaire pour atteindre cet objectif<sup>(7)</sup> et qu'elle n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

<sup>(6)</sup> Arrêt du tribunal de première instance du 14 janvier 2009, Kronoply/Commission (T-162/06, Rec-p. II-1, en particulier points 65, 66, 74 et 75).

<sup>(7)</sup> Arrêt du tribunal de première instance du 7 juin 2001, Agrana Zucker und Stärke/Commission (T-187/99, rec. p. II — 1587, point 74); arrêt du tribunal du 14 mai 2002, Graphischer Maschinenbau/Commission (T-126/99, Rec. p. II-2427, points 41 à 43); arrêt de la Cour du 15 avril 2008, Nuova Agricast (C-390/06, Rec. p. I-2577, points 68-69).

### Poursuite d'un objectif d'intérêt commun

(66) La Commission est d'avis que le fait de remédier à une défaillance du marché peut constituer un objectif d'intérêt commun<sup>(8)</sup>.

(67) En l'espèce, la France fait valoir qu'il existe une défaillance du marché dans la mesure où les équipementiers qui bénéficient de la garantie de change n'ont pas accès à une assurance contre ce risque. Selon elle, cette défaillance est déjà attestée par le fait que des équipementiers demandent à bénéficier d'Aero 2008, dont on sait qu'elle est plus onéreuse que les garanties offertes par les banques, ce qui montre qu'ils n'ont pas accès au marché bancaire.

(68) La France indique qu'il existe une défaillance du marché en ce qui concerne la garantie de change, en particulier pour des montants assez faibles demandés par des entreprises de relativement petite taille pour une durée relativement longue.

(69) S'il existe un large éventail de garanties de change sur les marchés financiers, il est difficile, à ce stade, d'établir clairement s'il n'existe sur le marché aucun produit présentant les caractéristiques de celui offert par la France (faible montant, durée prétendument longue) ou s'il en existe mais à un prix jugé trop élevé par les entreprises. La France a communiqué des documents provenant de sites web de ses banques, qui donnent à penser que les offres standard de garantie de change faites par les banques porteraient en effet sur une durée d'un à deux ans. Elle n'a toutefois pas transmis de justificatifs écrits, tels que des lettres de refus de banques, qui auraient pu montrer que des garanties de change à plus long terme n'étaient généralement pas disponibles. La Commission doute que les documents indiquant que les produits standard des banques couvrent des garanties de change à court terme prouvent la non-disponibilité de garanties de change à long terme. La France n'a pas montré non plus comment d'autres entreprises du secteur aéronautique ou d'autres secteurs font face au risque de change. En outre, la Commission relève que les bénéficiaires de la garantie et les entreprises qui demandent à en bénéficier n'ont pas, selon la France, sollicité de couverture auprès de leur banque avant de s'adresser à la Coface.

(70) Sur la base des informations qui lui ont été communiquées, la Commission n'exclut pas qu'il puisse exister, au moins en ce qui concerne certaines catégories d'entreprises, une défaillance du marché des garanties de change mais elle n'a pas reçu de preuves suffisantes de cette défaillance.

(71) La Commission observe également qu'aucun autre État membre ne semble avoir mis en place de mesure destinée à contrebalancer cette prétendue défaillance du marché et que d'autres secteurs ou entreprises, susceptibles également d'être exposés aux fluctuations du taux de change Euro/USD, semblent avoir fait face à ces fluctuations sans recourir à une aide d'État.

<sup>(8)</sup> Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (JO C 323 du 30.12.2006, p. 1, point 1.3); lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, JO C 82 du 1.4.2008, p. 1, point 1.3).

*Nécessité de l'aide d'État*

(72) Afin de déterminer si l'aide d'État est nécessaire, la Commission, selon sa pratique constante, analyse en particulier si cette aide est correctement conçue pour réaliser l'objectif d'intérêt commun, à savoir si l'aide envisagée permet de remédier à une défaillance du marché<sup>(9)</sup>. Dans son appréciation de la nécessité de l'aide, la Commission analyse en particulier les aspects suivants<sup>(10)</sup>:

- a) L'aide constitue-t-elle un moyen d'action approprié?
- b) L'aide a-t-elle un effet d'incitation, c'est-à-dire modifie-t-elle le comportement des entreprises?
- c) La mesure d'aide est-elle proportionnelle, c'est-à-dire le même changement de comportement pourrait-il être obtenu avec moins d'aides d'État?

*L'aide en tant que moyen d'action approprié*

(73) Les aides d'État peuvent représenter un moyen d'action approprié pour répondre aux difficultés auxquelles se heurtent certaines entreprises pour avoir accès à certains instruments financiers ou certaines assurances, telles que les garanties de change.

*Effet d'incitation*

(74) Sur la base des informations communiquées par la France, il ne semble pas qu'il ait été exigé que la demande de garantie intervienne avant la signature du contrat de fourniture. La Commission doute par conséquent que la mesure considérée ait un effet d'incitation.

*Proportionnalité*

(75) Le bénéfice de la mesure n'est pas réservé aux PME; il n'est pas exigé de prouver le défaut allégué d'accès à des garanties de change. Cette mesure en outre porte sur de brèves périodes (1 à 2 ans) et des périodes plus longues (3 à 5 ans).

(76) La Commission doute à ce stade que les grandes entreprises aient des difficultés pour obtenir une garantie de change, en particulier si elles opèrent dans un secteur dans lequel le risque de change constitue un aspect caractéristique de l'activité.

(77) La Commission, de surcroît, doute à ce stade qu'on puisse considérer que les PME se heurtent à des difficultés pour

obtenir des garanties de change, ces difficultés n'étant pas attestées par des preuves documentaires, telles que des lettres de refus de banques et des études empiriques.

(78) La Commission doute également à ce stade qu'il ne soit pas possible de trouver sur le marché des garanties de change à court terme, opinion confirmée, au moins en partie, par les documents communiqués par la France, qui montrent qu'un certain nombre de banques commerciales offrent sur leurs sites web une couverture d'un an contre les fluctuations du dollar et qu'au moins une banque propose une couverture de deux ans.

(79) La Commission relève que deux des contrats conclus au titre de la mesure Aero 2008 portent sur des durées plutôt brèves (une garantie accordée en 2008 portait sur l'année 2009 et une autre sur 2010). La France, par conséquent, n'a pas limité sa mesure à des garanties à plus long terme, supérieures à deux ans.

(80) Pour ce qui est des contrats restants, une garantie concernait quatre versements annuels de 2010 à 2013 et l'autre cinq versements annuels de 2009 à 2013. Par conséquent, pour le taux de change Euro/USD en 2009, un équipementier a bénéficié d'une garantie accordée en 2008. Trois équipementiers ont reçu en 2008 des garanties pour l'année 2010. Deux équipementiers ont reçu en 2008 des garanties pour les années 2011 à 2013.

(81) À ce stade de la procédure et sur la base des informations communiquées, la Commission a également des doutes quant à l'existence d'une défaillance du marché pour les garanties de change à plus long terme. Pour résumer, la Commission doute de la proportionnalité de cette mesure, qui ne semble pas cibler d'éventuelles défaillances spécifiques du marché.

*Mise en balance des conditions des échanges et de l'intérêt commun*

(82) Dans le cas d'espèce, les conditions des échanges peuvent être affectées sur le marché des garanties de change et sur celui des équipementiers aéronautiques. La Commission doit donc apprécier, pour chacun de ces marchés, si l'effet positif résultant de la correction de la défaillance éventuelle du marché prime les effets négatifs produits sur les conditions des échanges.

*Marché des garanties de change*

(83) À ce stade, la Commission observe que la France opère sur le marché des garanties de change à la fois en qualité d'acheteur d'instruments de protection en cas de dollar faible et de vendeur d'instruments de paiement en cas de dollar fort. Même si le volume réel utilisé actuellement est plutôt faible, son incidence pourrait être plus importante compte tenu de la couverture potentielle offerte par la mesure (500 millions d'USD). La Commission invite les tiers intéressés à lui faire part de leurs observations afin de lui permettre d'apprécier si cette distorsion éventuelle de la concurrence est contraire à l'intérêt commun.

<sup>(9)</sup> Cf. note 8.

<sup>(10)</sup> Idem.

## Marché des équipementiers aéronautiques

(84) Comme le précisent la partie 2.2 et les points 26 et suivants, un critère entrant en ligne de compte pour l'obtention de la garantie semble être que celle-ci serve la création d'emplois en France ainsi que le commerce extérieur français. À ce stade, la Commission estime que le fait que la disposition considérée soit apparemment limitée, d'une part, aux équipementiers établis en France et, d'autre part, à ceux qui sont établis hors de France mais qui livrent les constructeurs aéronautiques qui exportent leurs avions à partir de la France, est susceptible d'affecter les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, étant donné que d'autres équipementiers, qui ne sont pas en mesure de profiter de la garantie de change offerte, pourraient être désavantagés sur le plan de la concurrence car ils seront obligés d'intégrer le risque de change dans leurs offres. La Commission invite les tiers intéressés à lui faire part de leurs observations afin de lui permettre d'apprécier si cette distorsion éventuelle de la concurrence est contraire à l'intérêt commun.

### Conclusion

(85) Pour les raisons exposées précédemment, la Commission doute, à ce stade, que l'aide d'État considérée puisse être déclarée compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

### 4. RÉSUMÉ DES DOUTES

(86) Comme cela a été indiqué précédemment, la Commission a un certain nombre de doutes quant à l'absence d'aide et à la compatibilité éventuelle de l'aide examinée avec les règles relatives aux aides d'État:

(87) premièrement, la Commission doute qu'Aero 2008 ne constitue pas une aide d'État comme le déclare la France; la Commission, en particulier, ne saurait exclure que cette mesure soit imputable à la France et doute que les primes soient conformes au prix du marché;

(88) deuxièmement, la Commission doute qu'il existe une défaillance du marché des instruments de couverture contre les fluctuations à court et à plus long terme du taux de change Euro/USD en ce qui concerne les PME et les grandes entreprises;

(89) troisièmement, la Commission doute que cette mesure ait un effet d'incitation étant donné qu'il semble que les équipementiers puissent bénéficier de la garantie de change même si leur demande est postérieure à la date de signature du contrat;

(90) quatrièmement, la Commission doute de la proportionnalité de la mesure, qui n'est pas limitée aux entreprises ayant des difficultés avérées pour obtenir de leurs banques des garanties de change;

(91) cinquièmement, la Commission doute que l'effet positif que pourrait avoir cette aide puisse compenser ses effets négatifs, de sorte que les conditions des échanges ne soient pas altérées dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

### 5. CONCLUSION

(92) À ce stade, l'incidence positive éventuelle de cette mesure pourrait ne pas compenser ses effets négatifs, ainsi qu'il ressort de ce qui précède; la Commission doute par conséquent que la mesure en cause puisse être jugée compatible avec le marché intérieur.

(93) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission, agissant conformément à la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, invite la France à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure concernée, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente lettre.

(94) La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

(95) La Commission informera les parties intéressées par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les parties intéressées dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du *Journal officiel de l'Union européenne* ainsi que l'autorité de surveillance AELE, à laquelle sera transmise une copie de la présente lettre. Les parties intéressées seront invitées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.»