

ÁLLAMI TÁMOGATÁS - FRANCIAORSZAG

C 24/2005 (ex NN 88/04 és E 24/04) számú állami támogatás – A Laboratoire National d'Essais számára nyújtott támogatás

Felhívás észrevételek megtételére az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése értelmében

(2005/C 263/04)

(EGT vonatkozású szöveg)

A Bizottság 2005. július 5-én kelt levelében - melyet hiteles nyelven ezen összefoglalóhoz mellékeltek - értesítette döntéséről a Francia Köztársaságot, hogy a fent említett támogatást illetően az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdésében meghatározottak szerint eljárást indít.

Az érdekelt felek észrevételeiket a bizottsági eljárás tárgyát képező intézkedésekre vonatkozóan az ezen összefoglaló és az ezt követő levél közzétételét követő egy hónapon belül nyújthatják be az alábbi címre:

Commission européenne (Európai Bizottság)
 Directorate-General for Competition (Versenypolitikai Főigazgatóság)
 Greffe Aides d'Etat II (Állami támogatások hivatala II.)
 Greffe Aides d'Etat (Állami támogatások hivatala)
 SPA 3 06/05
 BE-1049 Brüsszel
 Fax: (32-2) 296 12 42

Ezen észrevételeket közlik a Francia Köztársasággal. Az észrevételeket előterjesztő érdekelt felek - kérésüket megindokolva - írásban kérhetik személyazonosságuk bizalmas kezelését.

AZ ÖSSZEFOGLALÓ SZÖVEGE

A Laboratoire National d'Essais (LNE - Nemzeti Kísérleti Laboratórium) 1901-ben jött létre, mint a Nemzeti Oktatásügyi Minisztérium ellenőrzése alatt álló közintézmény. 1978-ban EPIC („ipari és kereskedelmi jellegű közintézmény”) státust kapott. Tevékenysége kiterjed a kísérleti, meteorológiai, hitelesítési, kalibrálási, igazolvány-kibocsátási, képzési, illetve kutatás és fejlesztés területén nyújtott szolgáltatásokra, melyeket vagy az illetékes felügyeleti hatóság által rábízott feladatok részeként, vagy piaci alapon végez.

Az LNE-re vonatkozó rendelet értelmében „az intézmény forrásai közt szerepelnek például: (...) az állami, helyi önkormányzati, a közintézményi támogatások, valamint minden, a versenyszférához, illetve a közszférához tartozó szervezettől származó támogatás (...)”. Ennek megfelelően az LNE eddig működési és befektetési támogatásokban részesült. Ezek a támogatások az LNE államtól kapott megbízásainak végrehajtása során felmerülő működési költségeket, illetve a két laboratóriumi komplexum rendkívüli építési költségeit fedezték.

A szóban forgó, nem gazdasági jellegű, illetve állami megbízás végrehajtására irányuló tevékenységek vagy projektek finanszírozására nyújtott támogatások nem fordíthatók az LNE piaci alapon végzett tevékenységeinek támogatására. A nem kereskedelmi és kereskedelmi tevékenységek (az ún. „vegyes” tevékenységek) jelentős hányada azonban ez idáig közös elszámolás alá tartozott. Ráadásul az LNE állam által kijelölt feladatait tartalmazó okirat alapján nem lehet pontosan felmérni az említett feladatok végrehajtására irányuló tevékenységek természetét és hatásának mértékét. Mivel a fent említett, illetve piaci alapon végzett tevékenységek teljes köre egyazon elszámolás alá tartozik, és a két kategória pontosan nem választható szét, az

LNE rendelkezhetett támogatási többlettel a piaci alapon végzett tevékenységei esetében is. Jelen esetben, a 2002-es évre vonatkozóan, az LNE már rendelkezett ilyen többlettel. Ez a fajta támogatás egyenértékű a versenyalapú tevékenységek kereszt támogatásával, és az EK-Szerződés 87. cikke értelmében állami támogatásnak minősül.

A szóban forgó támogatás ebben a stádiumban nem felel meg az EK-Szerződés 87. cikkében vagy az állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokban támasztott egyik összeegyeztethetőségi követelménynek sem. A Bizottság tehát úgy döntött, hogy a fenti intézkedés ellen hivatalos vizsgálati eljárást indít.

A LEVÉL SZÖVEGE

«La Commission souhaite informer la France qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités, elle a décidé de proposer des mesures utiles au titre de l'article 18 du règlement de procédure (CE) n° 659/1999 et d'ouvrir une procédure formelle d'examen conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, à l'égard une série d'aides d'État en faveur du Laboratoire National d'Essais.

I. PROCÉDURE

1. Après avoir été saisis d'une plainte portant allégation d'aide d'État en faveur du Laboratoire National d'Essais (LNE), les services de la Commission ont, par lettre du 3 septembre 2003, invité les autorités françaises à leur fournir une première série d'informations concernant le concours financier de l'État en faveur de l'établissement en question.

2. Les autorités françaises ont soumis des informations par lettre du 7 novembre 2003 après avoir demandé la prolongation du délai de réponse (par lettre du 30 septembre 2003) que les services de la Commission leur avaient accordée par courrier du 7 octobre 2003.
3. Par lettre du 11 février 2004, les services de la Commission ont adressé aux autorités françaises une seconde demande de renseignements. Après avoir soumis une nouvelle demande de prolongation de délai de réponse par lettre du 4 mars 2004 (à laquelle la Commission a accédé par lettre du 10 mars 2004), les autorités françaises ont fourni les informations requises par courrier du 5 avril 2004.
4. Par lettre du 7 juin 2004, les services de la Commission ont demandé des explications en rapport avec les informations précédemment fournies par les autorités françaises. Après avoir demandé la prolongation du délai de réponse par lettre du 8 juillet 2004 (que la Commission a accepté par lettre du 20 juillet 2004), les autorités françaises ont apporté un certain nombre d'informations complémentaires le 6 août 2004.
5. Le 26 janvier 2005, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement de procédure (CE) n° 659/1999, les services de la Commission ont fait part aux autorités françaises de leurs doutes concernant la garantie illimitée dont bénéficie le LNE (voir points 15 à 17 de la présente décision) et les ont invitées à présenter ces observations dans un délai d'un mois.
6. Les autorités françaises ont soumis leurs commentaires à ce sujet par courrier en date du 24 février 2005.

II. LE LABORATOIRE NATIONAL D'ESSAIS

7. Le Laboratoire National d'Essais (LNE) a été créé en 1901 au sein du Conservatoire National des Arts et Métiers, en tant qu'institution publique soumise au contrôle du ministère de l'Éducation Nationale. En 1978, il a acquis le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), en application de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services. Par ce texte le LNE s'est vu confier les responsabilités »d'effectuer tous travaux d'étude, de recherche, de consultation, d'expertise, d'essai, de contrôle, et toutes prestations d'assistance technique utiles à la protection et à l'information des consommateurs ou à l'amélioration de la qualité des produits«. Il a également été autorisé à »étudier pour le compte et à la demande des ministères des méthodes d'essais et nécessaires à l'élaboration de règlements et de normes [...]« ainsi qu'à »délivrer des certificats de qualification« et d'assurer au nom des pouvoirs publics les relations avec les organes internationaux chargés des domaines en question.
8. Aujourd'hui, les activités du LNE incluent la prestation de services d'essais, métrologie, certification, calibration, formation et recherche et développement, aussi bien dans le cadre de missions dont il a été chargé par son autorité de tutelle, qu'en régime de concurrence. L'établissement a réalisé en 2004 61,6 millions d'euros de produits d'exploitation. En 2002, il a dégagé un bénéfice de 1,19 million d'euros (pour des recettes totales de 51,1 millions d'euros). Le LNE mène ses activités sur 55 000 m² de laboratoires et au moyen de sept implantations locales (dont une à Hong Kong et une à Washington) ⁽¹⁾.
9. Le mandat confié au LNE par l'État est inscrit depuis 1997 dans un *contrat d'objectifs* conclu entre les autorités françaises et l'établissement pour une période de 4 ans. Il inclut: les missions en tant que Laboratoire National de Métrologie, les missions en tant qu'organisme de recherche, les missions d'assistance technique aux pouvoirs publics ainsi que des missions »d'accompagnement des entreprises« dans le domaine des essais et de l'attestation de conformité.
10. À côté de cela, le LNE mène des activités à caractère purement commercial en prestant en régime de concurrence des services à une clientèle qui avoisine les 9 000 acteurs par an ⁽²⁾, dans tous les domaines cités au point 8 ci-dessus. Le LNE est ainsi autorisé à délivrer un certain nombre de certificats de conformité étrangers et est également désigné comme organisme notifié par la Commission Européenne pour certifier la conformité avec les Directives dites »Nouvelle Approche«. Il résulte des données fournies par les autorités françaises que le domaine commercial était en 2002 à l'origine de *ca* 60 % des recettes de l'établissement.
11. Le LNE fait utilisation d'une part considérable de ses infrastructures et équipements simultanément pour l'exécution des missions dont il est chargé par l'État et la prestation de services à finalité commerciale. Cette partie des activités du LNE, figurant dans les données comptables fournies par les autorités françaises sous la mention »mixte«, ne fait cependant pas l'objet d'une comptabilité séparée entre, d'une part, les activités commerciales menées en régime de concurrence et, d'autre part, les activités non commerciales et celles liées à l'exécution de son mandat d'État.

III. MESURES EN CAUSE

Subventions

12. Le décret n° 78-280 du 10 mars 1978 relatif au LNE dispose que »les ressources de l'établissement comprennent notamment: (...) les subventions de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tous organismes publics ou privés (...)«. Sur cette base générale, le LNE s'est vu jusqu'à présent octroyer des subventions d'exploitation et des subventions d'investissement.

⁽¹⁾ Données provenant de la page internet du LNE (www.lne.fr).

⁽²⁾ Idem.

13. Selon les autorités françaises, les subventions d'exploitation et une partie des subventions d'investissement sont accordées au LNE «en contrepartie de ses missions de service public» (excluant celles relatives à l'accompagnement des entreprises — voir point 9). Elles constituent une aide au fonctionnement visant à couvrir les coûts générés par l'exécution desdites missions. Les subventions en question sont accordées chaque année sur la base de la loi de finances votée par le Parlement français. [...] (*) Elles ont jusqu'à présent été octroyées par le Ministère français de l'Industrie et le Bureau National de Métrologie.
14. Une autre partie des subventions d'investissement est constituée de subventions exceptionnelles ayant pour but la construction de deux complexes de laboratoires dénommés «Trappes 3» et «Trappes 4». La construction du premier complexe a été financée dans les années 1995-1999 et est à présent achevée. Les subventions y relatives ont été octroyées par les Ministères français de l'Industrie et de l'Environnement, le Bureau National de Métrologie, ainsi que la Région Île-de-France et le Conseil Général des Yvelines. [...]. Les subventions pour la construction du deuxième complexe «Trappes 4» sont, elles, octroyées depuis 2001. [...]

Garantie illimitée

15. Le LNE a acquis par la loi 78-23 du 10 janvier 1978 le statut d'«établissement public à caractère industriel et commercial» (EPIC). L'article 15 du Décret n° 78-280 relatif au laboratoire national d'essais dispose que le LNE est «soumis au régime financier et comptable défini par les textes généraux applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable (...)». Or, il y a lieu de relever qu'en France les personnes morales de droit public ne sont pas soumises au droit commun relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises en difficulté. De plus, par application d'un principe général de droit reconnu par la jurisprudence française depuis la fin du XIX^e siècle, les biens des personnes morales de droit public sont insaisissables. Du fait de son statut, le LNE a donc depuis sa création en 1901 échappé aux procédures d'insolvabilité et de faillite et ses actifs, étant insaisissables, ne peuvent être vendus pour rémunérer des créanciers potentiels.
16. Par ailleurs, le remboursement des dettes des personnes publiques (et donc du LNE) obéit à une procédure spéciale établie par la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. Selon cette procédure l'autorité administrative compétente est tenue d'ordonner le paiement de toute somme dont l'État ou un EPIC sont débiteurs, chaque fois qu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée les a condamnés à payer. En l'espèce, l'article 1^{er}, section II de la loi susmentionnée dispose qu'«en cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources

nécessaires; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède au mandatement d'office».

17. Il en découle que l'État peut se subroger à l'emprunteur défaillant dans son obligation de payer les créanciers. En effet, malgré le fait que les créanciers puissent faire valoir leurs droits à l'encontre du LNE en utilisant la procédure spéciale de recouvrement de créances sur les institutions publiques prévue à l'article 1^{er}, section II, de la loi du 16 juillet 1980, les biens de ce dernier étant insaisissables, l'État est tenu non seulement d'ordonner le paiement des créances, mais aussi d'intervenir en tant que garant en dernier ressort des personnes morales de droit public. L'État serait donc tenu de payer à la place du LNE si, à l'issue de la procédure de recouvrement, le LNE n'était toujours pas en mesure d'effectuer le paiement. Ceci équivaut à une garantie générale de la part de l'État, portant sur l'ensemble de ses engagements, illimitée dans sa couverture, dans le temps et dans ses montants.

IV. APPRÉCIATION DES MESURES EN QUESTION

A. QUALIFICATION DES MESURES COMME AIDE D'ÉTAT AU TITRE DE L'ARTICLE 87 DU TRAITÉ CE

18. Le LNE mène une partie de ses activités dans le cadre du mandat qu'il s'est vu octroyer par l'État. À ce titre, la Commission relève à l'issue de son examen préliminaire que le contrat d'objectifs qui recueille l'ensemble des missions dont le LNE a été chargé (voir point 9), bien que faisant état de certaines prérogatives de puissance publique et de missions à vocation purement scientifique dont la nature ne suscite pas de doutes (p.e. dans le domaine de la recherche fondamentale), ne permet toutefois pas d'apprécier avec exactitude le caractère (en tant que service d'intérêt général ou non) et la portée d'un nombre important des missions attribuées au LNE et, en outre, de trancher sur la nature commerciale ou non commerciale des activités qui s'y reportent. À cet égard, il a été également impossible à ce stade de juger si le LNE effectue un quelconque service d'intérêt économique général, tel que l'entend la jurisprudence communautaire en la matière. Néanmoins, la Commission ne saurait en même temps exclure que le LNE mène des activités concurrentielles dans le cadre des missions qui lui ont été attribuées par l'État (°).
19. En dehors des missions dont il est question ci-dessus, le LNE exerce une partie importante de ses activités en régime de concurrence (voir point 10).
20. Le LNE est donc à considérer comme une entreprise au sens de l'article 87 du traité CE.

(°) À cet égard, la présente décision ne préjuge pas de l'application par la Commission de procédures concernant la passation de marchés publics à l'égard des missions dont l'État a chargé le LNE.

(*) Secret d'affaires.

21. Au vu des doutes exprimés au point 18, il semble impossible à ce stade de mener à l'encontre des mesures d'aide en cause l'analyse prévue par la jurisprudence communautaire relative à l'exécution de services économiques d'intérêt général ⁽⁴⁾.
22. Pour déterminer si les mesures que concerne la présente décision constituent une aide d'État aux termes de l'article 87, la Commission doit donc procéder à l'évaluation des critères suivants: origine étatique de la mesure et transfert de ressources publiques, octroi d'un avantage à certains bénéficiaires, distorsion de la concurrence et affectation des échanges entre les États membres.

1. Subventions

23. Les subventions octroyées au LNE par l'État, étant destinées au financement d'activités ou de projets d'investissement ayant un caractère non économique ou résultant de l'exécution d'un mandat de l'État, ne devraient être utilisées pour supporter des activités menées par le LNE en régime de concurrence. Or, selon les informations fournies par les autorités françaises au sujet des comptes du LNE, une partie importante (dite «mixte») des activités non commerciales et commerciales était jusqu'à présent assujettie à une comptabilité commune (voir point 11). En conséquence, si les subventions destinées aux activités non commerciales devaient excéder les coûts qu'elles étaient censées couvrir, le surplus serait de facto disponible pour la gestion d'activités commerciales du fait du manque de séparation comptable entre les deux segments d'activités.
24. Selon les calculs préliminaires effectués par les autorités françaises à la demande la Commission dans le but de faire apparaître une séparation comptable du domaine mixte mentionné, les subventions dont a bénéficié le LNE au titre des missions dont il est chargé ont déjà en 2002 effectivement excédé les coûts relatifs à ces missions, [...]. La Commission n'a cependant pas été à ce stade en mesure de juger de la justesse de cette évaluation, car les autorités françaises n'ont pas fourni de détails quant à la méthodologie appliquée à la séparation des données comptables. Le montant en question pourrait en effet varier selon le type de clés de répartition utilisé dans les calculs ou selon la qualification potentielle de certaines activités en tant que prestations concurrentielles (dans ce cas la structure des coûts à compenser par l'État en serait affectée). En outre, les autorités françaises n'ont plus fourni d'autres données pour la période 1993-2003.
25. Par ailleurs, selon d'autres informations soumises par les autorités françaises, la construction du laboratoire «Trappes 3» aurait été financée à la hauteur de 90 % par des entités publiques françaises, alors que, toujours selon ces mêmes informations, ce même laboratoire semble abriter [...] activités menées en régime concurrentiel.
26. La Commission considère donc qu'il existe de sérieux doutes quant à la justesse des subventions au fonctionnement et à l'investissement octroyées au LNE dans le but

de compenser les coûts de ses activités ou de ses projets d'investissement non économiques, ou des coûts qui résultent de l'exécution d'un mandat de l'État. Dans la situation où l'ensemble des activités citées et des activités concurrentielles ne bénéficie pas d'une séparation comptable et, de surcroît, ne peut être précisément délimité, [...], le LNE a pu disposer d'une partie des subventions pour la gestion de ses activités exercées en régime de concurrence. Cela équivaldrait à un subventionnement de croisé desdites activités et constituerait un aide d'État au sens de l'article 87 du traité CE.

Ressources étatiques

27. Selon les autorités françaises, les subventions au fonctionnement ainsi que les subventions à l'investissement ont été octroyées par les ministères français ainsi que le Bureau National de Métrologie, qui est assimilable à une entité publique ⁽⁵⁾. Les subventions exceptionnelles ont été en outre accordées par les organes administratifs d'un département français et d'une région française (voir points 13 et 14). Les mesures de support financier au LNE proviennent donc de ressources étatiques.

Avantage sélectif

28. Le subventionnement croisé des activités que le LNE mène en régime concurrentiel lui procurerait des ressources financières additionnelles pour la gestion de ces activités. Cela constituerait un avantage par rapport aux entreprises concurrentes.
29. Ce subventionnement à également un caractère sélectif, au vu du fait que le LNE est juridiquement le seul bénéficiaire des mesures d'aide en question (voir point 12).

2. Garantie illimitée

30. La Commission considère que le LNE, n'étant pas soumis aux procédures d'insolvabilité et de faillite et étant, en même temps, assujetti à loi du 16 juillet 1980, bénéficie d'une garantie illimitée de l'État. La communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ⁽⁶⁾ (nommée ci-après «Communication sur les garanties») dispose, au point 2.1.3, que «constituent [...] une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État». Ainsi, dès lors que l'on est en présence de l'une de ces hypothèses, l'entreprise concernée est considérée comme bénéficiant d'une aide d'État.

⁽⁴⁾ Voir arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, Rec. p. I-7747, points 87 à 95.

⁽⁵⁾ Le Bureau National de Métrologie est un groupement d'intérêt public constitué entre, d'une part, l'État français, représenté par le Ministère chargé de l'industrie et le Ministère chargé de la recherche et des nouvelles technologies, et d'autre part, le Commissariat à l'énergie atomique, le Conservatoire national des arts et métiers, le Laboratoire national d'essais et l'Observatoire de Paris. Les moyens financiers de tel groupement proviennent de ses membres. Elles constituent donc, du moins en partie, des ressources étatiques.

⁽⁶⁾ JO C 71 du 11.3.2000, p. 14.

31. Il convient de relever par ailleurs que la garantie dont bénéficie le LNE, du fait de son caractère illimité dans le temps, l'application et les montants ne remplit pas les conditions excluant l'existence d'une aide d'État énoncées au point 4.3 de la Communication susvisée.
32. À ce propos, les autorités françaises dans leurs observations du 24 février 2005 affirment qu'«il n'existe aucune garantie expresse de l'État au bénéfice du LNE». Elles soutiennent également que «le droit européen considère que seule une garantie expresse constitue une mesure spécifique en faveur d'un établissement et qu'une garantie doit être expresse pour être considérée comme apportant aux prêteurs une sécurité particulière et dérogoire». Néanmoins, les autorités françaises ne rejettent pas les arguments selon lesquels le LNE ne peut être mis en état de faillite et selon lesquels il est en même temps assujéti à la loi du 16 juillet 1980 ainsi que la législation d'application. Elles ne contestent pas non plus le fait que cette disposition puisse toutefois conférer un autre type de garantie.
33. À ce titre, il convient à nouveau d'articuler la teneur inéquivoque du point 2.1.3 de la Communication sur les garanties. Le cas du LNE représente bien l'hypothèse selon laquelle les procédures de faillite ou d'insolvabilité ne sont pas appliquées à une entreprise au titre de son statut légal, ce qui suffit pour constater l'existence d'une aide sous forme de garantie illimitée de l'État. Il ne paraît pas nécessaire aux yeux de la Commission qu'une garantie découlant la non application de procédures de faillites ou d'insolvabilité soit formulée de façon explicite pour constituer une aide d'État, du moment où elle remplit les conditions énoncées à l'article 87 du traité CE. En l'occurrence, la Communication sur les Garanties ne considère la garantie explicite que comme l'une des trois conditions suffisantes et non comme la condition nécessaire à l'existence d'une garantie de l'État. Il y a ainsi lieu d'observer également que cette même Communication dit couvrir «toutes les formes de garanties, quelles que soient leur base juridique et la transaction couverte». On notera finalement en espèce que le Conseil d'État français a déjà estimé dans un de ses rapports que «la garantie de l'État à [...]un établissement découlera, sans disposition législative explicite, de la nature même d'établissement public de l'organisme» (7). De surcroît, cette même institution a jugé que la procédure de faillite ou d'insolvabilité de laquelle résulte cette garantie constitue une «immunité des personnes publiques [qui] paraît susceptible d'être contestée» notamment «au regard de la jurisprudence sur les aides d'État illégales» (8). De ce fait, bien que le LNE ne soit pas bénéficiaire d'une garantie expresse, la non-application de procédures de faillite ou d'insolvabilité, aurait cependant bien les traits d'une garantie illimitée, telle que la conçoit la Communication sur les garanties.
34. Enfin, la Commission tient à rappeler le raisonnement suivi dans sa décision concernant la garantie illimitée de l'État octroyée à Electricité de France au titre de son statut légal d'EPIC. Ce texte dit notamment que «l'inapplicabilité

de la procédure de redressement et de liquidation judiciaires implique [...] une garantie de l'État». En effet, «si tel n'était pas le cas, les autres opérateurs économiques n'assureraient pas le risque de conclure des transactions avec un établissement qui, d'une part, ne peut pas être soumis à une procédure de faillite ou d'insolvabilité et dont les biens ne sont pas saisissables et, d'autre part, dont personne n'assumerait la garantie des obligations non respectées» (9).

35. La Commission juge donc que les observations des autorités françaises ne permettent pas de dissiper ses doutes quant à l'existence d'une garantie illimitée en faveur du LNE au titre de son statut d'EPIC et, en conséquence, de l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 87 du traité CE.

Ressources étatiques

36. Conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, l'État français se porte garant des engagements du LNE tout au long du fonctionnement de l'établissement. Telle garantie est donc une mesure imputable à l'État, qui supporte le risque associé à la défaillance potentielle de l'entreprise bénéficiaire. Or, comme indiqué au point 2.1.2 de la Communication de la Commission sur les garanties, «cette prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée». Cependant, la garantie dont bénéficie un EPIC (le LNE en l'occurrence) résulte automatiquement de son statut, sans faire l'objet d'une rémunération, ce qui constitue pour l'État une ponction sur ses ressources financières. La loi française dispose par ailleurs qu'à l'occasion de l'exécution d'une ordonnance ou d'un mandat de paiement par un établissement public défaillant, l'autorité de tutelle «dégage, le cas échéant, les ressources nécessaires, soit en réduisant des crédits affectés à d'autres dépenses et encore libres d'emploi, soit en augmentant les ressources» (10). Ce texte permet donc une augmentation par l'État des actifs de l'entreprise concernée au moyen ressources étatiques externes à cette dernière. La garantie dont bénéficie le LNE au titre de son statut est donc une mesure imputable à l'État, qui implique un transfert de ressources étatiques.

Avantage sélectif

37. La non-application au LNE des procédures de faillite et solvabilité procure à ce dernier un avantage par rapport aux autres entreprises de droit privé, sous forme de conditions de crédit plus favorables. En effet, dès lors qu'en raison de son statut, le LNE ne peut pas faire faillite et l'État se porte garant de ses engagements, ces derniers ne présentent plus de risque d'insolvabilité.

(7) Rapport public du Conseil d'État, 1995, à propos du projet de loi relatif à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs, p. 219.

(8) Rapport public du Conseil d'État, 2002, sur les collectivités publiques et la concurrence, p. 271.

(9) Voir lettre du 4 avril 2003 contenant la décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen concernant la mesure d'aide en faveur d'Electricité de France sous la forme de la garantie illimitée de l'État liée au statut d'établissement public industriel et commercial, paragraphe 21 (JO C 164 du 15.7.2003, p. 9), reprise en substance dans la décision finale.

(10) Décret d'application n° 81-501 du 12 mai 1981, art. 3-1, quatrième alinéa.

38. Comme évoqué au point 32, les autorités françaises soutiennent à ce propos que seule une garantie expresse de l'État procure aux prêteurs une sécurité particulière et dérogoire et donc un avantage à son bénéficiaire. Elles n'apportent toutefois aucun argument qui puisse confirmer cette thèse et qui puisse démontrer en même temps qu'une garantie qui ne serait pas explicite ne pourrait être porteuse d'un tel avantage.
39. Les autorités françaises précisent seulement que «lorsque le LNE emprunte auprès d'un établissement de crédit, il ne bénéficie d'aucun régime particulier du fait de son statut» dans la mesure où «le taux de pondération [appliqué par les établissements de crédit pour évaluer le risque lié aux différentes catégories de leurs actifs, et notamment de leurs prêts] est égal à 100 % pour un EPIC, c'est-à-dire sans distinction aucune avec une entreprise quelconque». Elles ajoutent également que, selon une réglementation française qui constitue la transposition de la législation européenne en la matière ⁽¹⁾, «le taux de pondération égal à 0 % n'est reconnu que pour les administrations centrales ou pour les établissements pour lesquels il existe une garantie expresse de l'État».
40. Il convient d'observer, dans le cas de figure, que la législation invoquée par les autorités françaises ne contient aucune provision qui permette de conclure avec exactitude du niveau de pondération qui serait appliqué à un organisme tel que le LNE, et donc en moindre mesure encore de juger des conditions de crédit dont bénéficierait ce dernier auprès des établissements de crédit. En effet, selon une pratique établie dans le secteur bancaire, ledit niveau de pondération pourrait effectivement dépasser 0 %, mais pourrait être, en même temps aussi, inférieur à 100 %, selon l'appréciation individuelle de la banque. Quand bien même pourrait on assumer qu'un EPIC ne bénéficie pas d'une garantie expresse de l'État (et donc que ses engagements ne sont pas pondérés «zéro»), aucun argument ne permet d'étayer la thèse selon laquelle le LNE bénéficierait des mêmes conditions de crédit que les autres entreprises de droit privé. En effet, lors de la fixation de l'encours de crédit, les banques prennent en compte tous les autres facteurs qui puissent influencer sur l'appréciation de la qualité du débiteur. On compte certainement parmi ces facteurs toutes mesures qui permettraient pour l'établissement de crédit de réduire le risque d'un défaut de paiement.
41. Le fait que les engagements du LNE ne présentent aucun risque d'insolvabilité constitue indéniablement un facteur qui pèserait sur l'évaluation du risque de crédit du LNE et, par conséquent, rendrait meilleures les conditions d'emprunt que ce dernier pourrait obtenir sur le marché. En effet, il y a lieu d'observer que les agences de notation indépendantes qui évaluent, similairement aux banques, le risque de crédit des acteurs économiques considèrent toutes la garantie étatique résultant de la non-application des procédures de faillite comme un élément déterminant de l'appréciation de ce risque. En conséquence, les notes que ces agences accordent aux acteurs économiques pour refléter le risque de crédit sont habituellement plus élevées

en présence d'une garantie, même implicite, de l'État ⁽¹²⁾. Une note plus élevée, à son tour, a un impact direct sur les conditions d'emprunt que ces acteurs peuvent se voir accorder et influe en particulier sur le montant de la rémunération exigée par un investisseur pour souscrire à des emprunts obligataires. Le LNE, ne présentant aucun risque d'insolvabilité, bénéficierait de conditions meilleures de crédit (ne serait-ce que sous la forme de conditions plus favorables sur le marché des obligations), ce qui constituerait un avantage par rapport aux sociétés commerciales de droit commun soumises aux procédures de redressement et de liquidation judiciaire. Il y a donc lieu de considérer que la garantie découlant du statut du LNE apporte bien un avantage économique à ce dernier.

42. L'avantage exposé ci-dessus présente un caractère sélectif. En effet, la garantie qui résulte de la non application de procédures de faillite et de solvabilité, ainsi que la loi du 16 juillet 1980, sont à considérer comme sélectives, dans la mesure où elles s'appliquent uniquement aux entreprises dotées d'un statut de personne publique. Elles ne constituent donc pas des mesures générales et ne bénéficient pas aux nombreux concurrents du LNE.

3. Distorsion de concurrence et affectation des échanges entre États membres

43. Les marchés sur lesquelles le LNE fournit ses prestations (services d'essais, métrologie, certification, calibration, formation et recherche et développement) sont ouverts à la concurrence dans toute la Communauté européenne. En particulier, le LNE entre en concurrence avec d'autres organismes notifiés sur le marché de la certification exigée par les directives européennes, ainsi qu'avec des milliers d'établissements d'évaluation de conformité, du fait notamment de son autorisation à octroyer les standards nationaux établis par les autorités d'autres États membres (comme par exemple la marque allemande GS).
44. L'avantage procuré au titre d'un subventionnement des activités concurrentielles et d'une garantie illimitée qui couvrirait ces dernières favoriserait le LNE dans ses prestations sur des marchés soumis au régime de concurrence à l'échelle européenne. Les échanges intracommunautaires seraient donc affectés. Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ⁽¹³⁾, toute aide d'État qui renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes agissant sur des marchés intracommunautaires crée une distorsion de concurrence. Les mesures en question sont donc susceptibles d'affecter les échanges intracommunautaires et de fausser la concurrence au sens de l'article 87 du traité CE.

⁽¹²⁾ Lettre du 4 avril 2003 contenant la décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen concernant la mesure d'aide en faveur d'Électricité de France sous la forme de la garantie illimitée de l'État liée au statut d'établissement public industriel et commercial, paragraphe 31 (JO C 164 du 15.7.2003, p. 7).

⁽¹³⁾ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980 dans l'affaire C-730/79, Philip Morris, Rec. p.2671 et l'arrêt du 11 novembre 1987 dans l'affaire C-259/85, République française c/ Commission, Rec. p. 4393.

⁽¹⁾ Directive 89/647/CEE du Conseil, du 18 décembre 1989, relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit (JO L 386 du 30.12.1989, p. 14).

B. STATUT LÉGAL DES MESURES

45. Comme évoqué au point 12, la loi de 1978 énumère parmi les revenus du LNE des subventions étatiques. Selon les informations disponibles, cette disposition n'apparaît pas comme inconditionnelle, et ne semble pas contenir un nombre suffisant d'éléments pour constituer une règle substantielle de financement du LNE. On peut donc considérer que les subventions au fonctionnement ainsi que les autres subventions exceptionnelles ont jusqu'à présent été effectivement octroyées au LNE chaque année sur la base de la loi de finances votée par le Parlement français et que les subventions au fonctionnement accordées en exécution des contrats du LNE avec le Bureau National de Métrologie ont été octroyées chaque année sur la base desdits contrats. Tous les subsides auraient donc été accordés après l'entrée en vigueur du traité CE en France, sans faire l'objet d'une notification auprès de la Commission Européenne et au cours d'une période où les marchés sur lesquels agissait le LNE étaient déjà assujettis à un régime concurrentiel⁽¹⁴⁾. D'après les informations au dossier, les montants qui proviendraient de ces subsides et donneraient lieu à un subventionnement croisé seraient donc à considérer comme des aides nouvelles illégales au sens de l'article 1 du règlement de procédure (CE) n° 659/1999.
46. Le LNE, en tant que personne morale de droit public a bénéficié d'une garantie de l'État depuis sa création initiale en 1901, et ce malgré son changement de statut en 1978. De plus, le rôle de garant en dernier ressort joué par l'État vis-à-vis des établissements publics, bien que codifié par la loi de 1980, découle d'un principe général de droit français antérieur à l'institution des Communautés Européennes. Cette garantie constitue donc une aide existante au sens de l'article 88, paragraphe 1, du traité CE.

C. COMPATIBILITÉ DES MESURES

47. L'article 87, paragraphe 1, du traité CE, dispose que les aides correspondant aux critères qu'il définit sont en principe incompatibles avec le marché commun.
48. Les exceptions à cette incompatibilité prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité CE, ne sont pas applicables en l'espèce en raison de la nature des aides, qui n'est pas destinée à atteindre les objectifs énumérés dans ledit paragraphe. En ce qui concerne les exceptions prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a) et c) pour les aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions, les aides concernées en l'espèce ne remplissent pas les conditions nécessaires pour avoir un tel effet et les autorités françaises ont elles-mêmes exclu que celles-ci tombent sous le coup desdites exceptions. En outre, ni les subventions au fonctionnement, ni la garantie illimitée dont bénéficie le LNE ne semblent à ce stade être subordonnées à des investissements ou à la création d'emplois comme le prévoient les lignes directrices de Communauté européenne concernant les aides d'État à finalité régionale, alors que les subventions à l'investissement,

elles, ne paraissent pas, remplir les conditions établies par ces mêmes lignes directrices. En tout état de cause, les sites du LNE qui ont fait l'objet de subventions ne sont pas situés dans une zone concernée par les points a) et c) de l'article 87, paragraphe 3. À ce stade, les aides examinées ne peuvent être donc être considérées comme remplissant les conditions d'autorisation d'un encadrement communautaire relatif aux aides d'État à finalité régionale.

49. En ce qui concerne les exceptions prévues à l'article 87, paragraphe 3, points b) et d), du traité CE, les aides concernées en l'espèce n'étaient ni destinées à promouvoir la réalisation d'un projet d'intérêt européen commun, ni à remédier une perturbation grave de l'économie française, ni à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.
50. En ce qui concerne l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, celui-ci ne s'applique qu'à des activités économiques qui seraient couvertes par une mission d'intérêt général exécutée pour le compte de l'État. Cependant, après une analyse préliminaire du dossier, il n'apparaît pas des informations dont dispose à ce stade la Commission, que les missions dont a été chargé le LNE par l'État dans le cadre du contrat d'objectifs (voir point 9), puissent être considérées comme ayant un caractère inconditionnellement économique. Il ne semble pas non plus que les services prestés en régime de concurrence par le LNE (voir point 10) fassent l'objet d'une mission distincte de service d'intérêt général. De ce fait, la Commission considère qu'à ce stade l'article 86, paragraphe 2, du traité ne saurait être invoqué pour décider de la compatibilité des mesures en cause⁽¹⁵⁾.
51. En conclusion, un subventionnement croisé des activités concurrentielles du LNE ainsi que la garantie dont celui-ci bénéficie au titre de son statut ne sauraient à ce stade remplir aucune des conditions d'exception de l'article 87 du traité CE. Il ne semble pas non plus que les mesures en question puissent être considérées comme compatibles au titre de quelque des encadrements communautaires relatifs aux aides d'État. Dès lors, les mesures d'aide visées par la présente décision seraient donc constitutives d'aides d'État incompatibles avec le marché commun au sens du traité CE.

V. DÉCISIONS

A. PROPOSITION DE MESURES UTILES

La garantie illimitée dont bénéficie le LNE sur tous ses engagements relatifs au domaine concurrentiel en vertu de son statut d'EPIC constitue une aide existante qui ne pourrait être considérée comme compatible avec le développement du marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 1. Au titre de l'article 18 du règlement de procédure (CE) n° 659/1999, si la Commission parvient à la conclusion qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus compatible avec le marché commun, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles.

⁽¹⁴⁾ À cet égard, même si l'on considérait que l'acte de 1978 puisse avoir constitué dans une certaine mesure un régime de financement, il y a lieu d'observer qu'il est, pareillement aux lois budgétaires, entré en vigueur après l'établissement de la Communauté européenne, à un moment où, selon les affirmations des autorités françaises, le LNE effectuait déjà certaines activités dans le domaine concurrentiel.

⁽¹⁵⁾ Toutefois, au vu des doutes que la Commission soulève au point 18 en rapport avec le caractère, la qualification et la portée des activités du LNE, il ne peut être exclu que cet article puisse être d'application à l'issue de l'enquête formelle que vise la présente décision.

Par lettre du 26 janvier 2005, la Commission a informé la France de son avis préliminaire sur l'incompatibilité de cette mesure et lui a donné l'occasion de présenter ses observations dans un délai d'un mois conformément à l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement de procédure. Les informations que les autorités françaises ont transmises n'ont cependant pas permis de dissiper les doutes de la Commission. Par conséquent, la Commission propose que la France élimine l'élément d'aide en question en supprimant la garantie illimitée dont bénéficie le LNE dans l'exercice de ses activités concurrentielles en vertu de son statut d'EPIC.

La France devra, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement de procédure précité, informer la Commission de son accord concernant cette proposition de mesures utiles dans un délai d'un mois à partir de la réception de cette lettre. Dans le cas contraire, la Commission appliquera la procédure prévue à l'article 19, paragraphe 2, du règlement susvisé.

La Commission voudrait à cette occasion évoquer une fois encore la motivation qu'elle a donnée à sa proposition de mesures utiles concernant la garantie illimitée dont a bénéficié la société Electricité de France ⁽¹⁶⁾. En effet, similairement, dans la présente proposition de mesures utiles, la Commission ne conteste pas le statut d'EPIC en tant que tel, car aux termes de l'article 295 du traité CE la Communauté européenne est neutre en ce qui concerne le régime de la propriété dans les États membres. La Commission tient à souligner par contre que, dans un contexte où les règles de concurrence se doivent d'être préservées au titre du traité CE, le respect du principe de neutralité implique précisément la suppression de tout avantage injustifié au bénéfice des entreprises publiques au détriment de leurs concurrents privés. De ce fait, une garantie liée au statut d'EPIC ne peut favoriser une entreprise publique dans l'exercice de ses activités concurrentielles.

B. PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

Les subventions qui excéderaient les coûts provenant d'activités à caractère non commercial ou de l'exécution d'un mandat de l'État du LNE, et qui serviraient en même temps à la gestion des activités concurrentielles de cet établissement constitueraient une aide illégale incompatible. Conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, et à l'article 4, paragraphe 4, du règlement de procédure (CE) n° 659/1999, si la Commission constate, après un examen préliminaire, que une mesure suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 88,

paragraphe 2, du traité CE, à lui présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide susmentionnée, entre autres:

- les données comptables reflétant une séparation complète des comptes relatifs aux domaines concurrentiel et non concurrentiel, pour les années 1993 à 2004 (sauf année 2002, pour laquelle ces données ont déjà été fournies), ainsi que celles disponibles pour le premier semestre de 2005,
- les détails de la méthode appliquée pour effectuer une telle séparation,
- dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente.

La Commission invite vos autorités à transmettre une copie de cette lettre au Laboratoire National d'Essais.

La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, et se réfère à l'article 14 du règlement de procédure (CE) n° 659/1999, qui dispose que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

La Commission avise la France qu'elle informera les intéressés 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 intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'EEE, en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Direction H
Grefe Aides d'État
SPA 3 06/05
BE-1049 Bruxelles
Fax (32-2) 296 12 42."

⁽¹⁶⁾ Lettre du 16 octobre 2002 contenant les décisions de la Commission concernant une série d'aides d'État en faveur d'Electricité de France (JO C 280 du 16 novembre 2002, p. 9).