



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des affaires économiques et monétaires*

---

**2011/2146(INI)**

8.8.2011

## **PROJET DE RAPPORT**

sur la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général  
(2011/2146(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Peter Simon

PR\_INI

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général (2011/2146(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu les articles 14 et 106 ainsi que le protocole n° 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la communication de la Commission du 23 mars 2011 intitulée "Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général" (COM(2011)0146),
- vu le document de travail des services de la Commission du 23 mars 2011 sur le thème "L'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État aux services d'intérêt économique général depuis 2005 et résultats de la consultation publique" (SEC(2011)0397),
- vu l'audition publique organisée par la Commission en 2010 sur les aides d'État: règles applicables aux services d'intérêt économique,
- vu le guide du 7 décembre 2010 relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de "marchés publics" et de "marché intérieur" (SEC(2010)1545),
- vu la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>1</sup>,
- vu la décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général<sup>2</sup>,
- vu l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public<sup>3</sup>,
- vu la communication de la Commission du 19 janvier 2001 intitulée "Les services d'intérêt général en Europe"<sup>4</sup>,
- vu la communication de la Commission du 26 septembre 1996 intitulée "Les services

---

<sup>1</sup> JO L 318 du 17.11.2006, p. 17.

<sup>2</sup> JO L 312 du 29.11.05, p. 67.

<sup>3</sup> JO C 297 du 29.11.2005, p. 4.

<sup>4</sup> JO C 17 du 19.1.2001, p. 4.

d'intérêt général en Europe"<sup>1</sup>,

- vu la communication de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 2011 intitulée "Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général" (ECOS-V-016),
  - vu l'arrêt de la Cour rendu le 24 juillet 2003 dans l'affaire Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH<sup>2</sup>,
  - vu sa résolution du 5 juillet 2011 concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général<sup>3</sup>, sa résolution du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne<sup>4</sup>, sa résolution du 27 septembre 2006 sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général<sup>5</sup>, sa résolution du 14 janvier 2004 sur le Livre Vert sur les services d'intérêt général<sup>6</sup>, sa résolution du 17 octobre 2001 sur la communication de la Commission intitulée "Les services d'intérêt général en Europe"<sup>7</sup> et sa résolution du 7 novembre 1997 sur la communication de la Commission intitulée "Les services d'intérêt général en Europe"<sup>8</sup>,
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A7-0000/2011),
- A. considérant que les services d'intérêt économique général (SIEG) occupent une place importante au sein des valeurs communes de l'Union et qu'ils encouragent la cohésion sociale, économique et territoriale,
- B. considérant que les SIEG contribuent de façon considérable aux performances économiques et à la compétitivité des États membres et servent ainsi, non seulement à prévenir et surmonter des crises économiques, mais aussi à la prospérité de l'ensemble de l'économie,
- C. considérant que les SIEG sont des services qui ne seraient pas – ou pas suffisamment – fournis sans intervention de l'État,
- D. considérant que l'article 14 du traité FUE a créé une nouvelle base juridique selon laquelle le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les principes et les conditions, notamment économiques et financières, sur la base desquels les SIEG fonctionnent,
- E. considérant qu'avec le protocole n° 26 du traité de Lisbonne, un niveau élevé est assuré pour les SIEG en matière de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité

---

<sup>1</sup> JO C 281 du 26.09.96, p. 3.

<sup>2</sup> Affaire C-280/00, Recueil 2004 I-07747.

<sup>3</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2011)0319.

<sup>4</sup> JO C 301 E du 13.12.2007, p. 140.

<sup>5</sup> JO C 306 E du 15.12.06, p. 277.

<sup>6</sup> JO C 92 E du 16.04.04, p. 126.

<sup>7</sup> JO C 140 E du 13.06.02, p. 27.

<sup>8</sup> JO C 371 E du 08.12.97, p. 4.

de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs , et que le droit à l'autonomie régionale et communale est expressément reconnu pour les SIEG,

1. accueille favorablement les objectifs de réforme de la Commission, visant à instaurer une plus grande clarté pour l'application des règles en matière d'aides d'État aux SIEG, et à garantir une réponse différenciée et proportionnée aux différents types de SIEG;
2. souligne que la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État ne peut avoir lieu qu'en tenant compte de la fonction particulière des SIEG et dans le respect le plus strict du principe de subsidiarité, étant donné que conformément au protocole n° 26 du traité de Lisbonne, la responsabilité première en matière de mise à disposition, de fourniture, de financement et d'organisation des SIEG incombe aux États membres, ceux-ci disposant d'un large pouvoir discrétionnaire;
3. soutient le concept des seuils pour l'exemption de l'obligation de notification en cas de paiements compensatoires de l'État pour les SIEG et la diminution des charges administratives que cela entraîne; propose, suite aux résultats de la consultation effectuée, d'augmenter les seuils donnant lieu à l'application de la décision sur les SIEG;
4. souligne que la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux SIEG ne représente qu'une partie du cadre juridique horizontal pour les SIEG, qui est d'une nécessité urgente, et que ce n'est que grâce à celui-ci que l'on pourra instaurer la sécurité juridique et la clarté nécessaires en ce qui concerne les règles de l'UE applicables aux SIEG; souligne que l'article 14 du traité FUE a créé une nouvelle base juridique pour le cadre juridique horizontal; fait observer que dans l'acte pour le marché intérieur, la Commission s'est engagée à présenter, outre la communication, d'autres mesures d'accompagnement pour les SIEG avant la fin de l'année 2011; demande par conséquent à la Commission de présenter ce cadre juridique horizontal;
5. souligne que conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité FUE, les entreprises chargées de fournir des services publics ne sont soumises aux dispositions relatives à l'interdiction et au contrôle des aides d'État que dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait des missions particulières qui leur ont été transférées par les autorités nationales, régionales ou locales; souligne dans ce contexte que l'article 14 du traité FUE prévoit que l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions; demande par conséquent que lors de la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux SIEG, ces deux articles soient pris en compte et qu'il soit garanti que les règles n'empêchent pas une compensation appropriée des entreprises chargées de fournir des SIEG;
6. souligne fermement que les services publics doivent être de qualité élevée et accessibles à toutes les couches de la population; est préoccupé dans ce contexte par l'attitude restrictive de certains États membres qui ne font entrer les aides d'État aux organismes de logements sociaux dans la catégorie services sociaux d'intérêt général (SSIG) que lorsque les prestations sont uniquement réservées à des citoyens défavorisés ou à des groupes socialement défavorisés, étant donné qu'une interprétation aussi étroite va à l'encontre de

l'objectif prioritaire de mixité sociale;

7. demande à la Commission d'inclure les investissements dans les infrastructures nécessaires au fonctionnement des SIEG dans les coûts à prendre en compte pour les compensations;

### ***Simplification / Proportionnalité***

8. se félicite des réflexions de la Commission visant à simplifier l'application des règles en matière d'aide d'État dans le cadre d'une approche plus diversifiée, de façon à ce que la charge administrative incombant aux pouvoirs publics concernés soit proportionnée à l'impact potentiel de la mesure en cause sur la concurrence au sein du marché intérieur; demande par conséquent, au regard de l'article 106, paragraphe 2, du traité FUE, que les dispositions soient formulées de façon, d'une part, à garantir une application correcte et d'autre part, à ce que les entreprises chargées de fournir des services publics puissent accomplir pleinement les missions particulières qui leur ont été imparties;
9. demande à la Commission, dans le cadre de la simplification annoncée des règles en matière d'aides d'État, de rendre plus souples les règles en matière de contrôle de la surcompensation, étant donné que cela conduirait à une décharge considérable, en termes de temps et de coûts, pour les prestataires de services et les pouvoirs publics; propose par conséquent que pour les contrats pluriannuels, l'examen de la surcompensation ne soit pratiqué qu'à la fin de la durée du contrat;

### ***Services locaux***

10. se félicite de l'approche de la Commission consistant à trouver une règle *de minimis* pour les aides d'État aux entreprises chargées de fournir des SIEG, dans la mesure où, en raison de leur domaine d'activité localisé, on ne peut s'attendre qu'à des effets négligeables sur le commerce entre les États membres et où la compensation est utilisée uniquement pour le fonctionnement des SIEG; demande à la Commission de vérifier si les SIEG dans le domaine de la culture et de l'éducation pourraient aussi être inclus dans un régime spécifique;
11. demande à la Commission de présenter des seuils appropriés pour cette règle *de minimis*; propose comme approche possible la combinaison de la taille de la commune, du niveau de compensation et du chiffre d'affaires de l'entreprise chargée de fournir des SIEG;

### ***Services sociaux***

12. demande à la Commission de trouver un régime spécifique pour les SSIG pour lesquels des effets sur le commerce entre États membres ne sont pas à craindre; propose par conséquent de définir des seuils plus élevés en ce qui concerne le niveau de compensation pour ce type de services sociaux locaux;
13. se félicite de l'annonce de la Commission de vouloir exempter d'autres domaines des SSIG de l'obligation de notification; demande que soit examiné si les établissements pour personnes âgées ou personnes handicapées ou de soins de santé devraient bénéficier de cette dérogation;

14. est d'avis que la mission particulière et le caractère des SSIG devraient non seulement être protégés, mais aussi définis clairement dans le cadre d'une réglementation sectorielle;

*Aspects liés à la qualité et à l'efficacité*

15. souligne l'importance particulière d'une qualité élevée des SIEG et la nécessité d'un accès universel; fait dans ce contexte observer que la compétence de la Commission, conformément aux règles de concurrence du traité FUE, se limite exclusivement au contrôle des aides d'État accordées pour la fourniture de SIEG, et que la définition de critères de qualité et d'efficacité ne peut se faire, à l'échelon européen, que sur la base de l'article 14 du traité FUE, dans le respect du principe de subsidiarité;
16. souligne que lorsque les entreprises chargées de fournir des SIEG sont choisies en fonction de considérations d'efficacité, le quatrième critère de l'arrêt Altmark est rempli, et si les trois autres critères le sont également, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les compensations ne représentent pas d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE.

o

o o

17. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### *1. L'importance des services d'intérêt général*

Les services d'intérêt général jouent non seulement un rôle décisif pour les citoyens individuels, mais ils sont aussi d'une importance capitale pour la prospérité de l'ensemble de la société. La variété de ces services est grande, et au sein de l'Union européenne, ce sont les autorités nationales, régionales ou locales qui définissent ce qui peut être considéré comme service d'intérêt général, c'est-à-dire quel service devrait être proposé dans l'intérêt général. Ces services ont toutefois une caractéristique commune: ce sont des services que l'État ou les pouvoirs publics considèrent être d'une importance particulière pour tous les citoyens, mais qui ne seraient pas – ou pas suffisamment – fournis sans intervention de l'État. L'intervention de l'État vise à garantir que tous les citoyens ont accès à ces services, et que des services de qualité peuvent être proposés à des prix abordables pour tous les citoyens.

Les services fournis contribuent de façon considérable aux performances économiques et à la compétitivité et encouragent la cohésion sociale, économique et territoriale au sein de l'UE. La mise à disposition des services d'intérêt général encourage également la mise en œuvre réussie de la stratégie de croissance "Europe 2020", également dans les domaines de l'emploi, de la formation et de l'intégration sociale. Une place particulière revient aux services sociaux d'intérêt général qui jouent un rôle important en matière de défense des droits fondamentaux et contribuent de façon considérable à l'égalité des chances.

### *2. La réforme des règles en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général*

Les compensations accordées par l'État ou les pouvoirs publics aux entreprises chargées de fournir des services d'intérêt *économique* général relèvent, conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité FUE, des dispositions des traités de l'Union européenne, notamment des règles de concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. L'article 14 du traité FUE prévoit en outre que l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Lors de la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État, ces deux articles doivent par conséquent être pris en compte et il doit être garanti que les règles n'empêchent pas une compensation appropriée des entreprises chargées de fournir des SIEG.

La Commission a exposé l'application concrète des dispositions sur l'interdiction et le contrôle des aides d'État en 2005 dans l'encadrement sur les SIEG et la décision sur les SIEG, qui expirent à la fin de l'année et sont par conséquent en train d'être remaniés. Grâce à l'encadrement, la décision et le guide relatif à l'application des règles aux SIEG, des améliorations importantes ont pu être apportées en ce qui concerne l'application et la clarté. Toutefois, la consultation publique lancée par la Commission en 2010 sur le paquet de mesures actuellement en vigueur a montré que les instruments juridiques doivent être encore plus clairs, plus simples, plus proportionnés et plus performants. La charge administrative

pour l'application des règles est trop élevée, notamment pour les petites autorités locales. Cette charge est souvent disproportionnée par rapport à la mesure. Les consultations ont également révélé que, outre la charge administrative, ce sont justement aussi les incertitudes et les méprises, en ce qui concerne notamment les notions clés sous-tendant les règles en matière d'aides d'État applicables aux SIEG, comme le mandat, les rendements appropriés, les entreprises, les services économiques et non économiques ou les services relevant du marché intérieur qui ont pu contribuer à la non application des règles.

L'un des problèmes fondamentaux, c'est que le financement et l'organisation des services publics dans l'UE dépendent d'arrêts individuels et d'interprétations juridiques. Sans un cadre juridique clair, il ne sera pas possible de dissiper les incertitudes et les méprises. Étant donné que l'article 14 du traité FUE a créé une nouvelle base juridique pour un cadre juridique horizontal, afin d'établir les principes et les conditions, notamment économiques et financières, des services publics, il peut être enfin pourvu sur cette base à la sécurité juridique et à la clarté nécessaires. C'est pourquoi la Commission devrait absolument présenter un tel cadre juridique horizontal avant la fin de l'année 2011. Il convient de faire tenir compte du fait que la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général ne représente qu'une partie de ce cadre d'une nécessité urgente. Il convient également de tenir compte de la nécessité d'une législation sectorielle spécifique pour certains services.

### 3. *Les approches principales*

#### *Simplification, clarté et proportionnalité*

Les objectifs de réforme de la Commission, visant à instaurer une plus grande clarté pour l'application des règles en matière d'aides d'État aux SIEG, et à vouloir garantir une réponse différenciée et proportionnée aux différents types de SIEG, sont à accueillir favorablement. L'approche visant à simplifier l'application des règles en matière d'aide d'État dans le cadre d'une approche plus diversifiée, de façon à ce que la charge administrative incombant aux pouvoirs publics concernés soit proportionnée à l'impact potentiel de la mesure en cause sur la concurrence au sein du marché intérieur, pourrait également conduire à une meilleure mise en œuvre des règles. Dans ce contexte, les dispositions sur l'interdiction et le contrôle des aides d'État pour les entreprises chargées de fournir des services publics devraient être conçues conformément aux possibilités des administrations compétentes, de façon à garantir une application correcte des règles, et notamment de façon à ce que les entreprises chargées de fournir des services publics puissent accomplir pleinement les missions qui leur ont été imparties.

Les seuils pour l'exemption de l'obligation de notification en cas de paiements compensatoires de l'État pour les SIEG diminuent les charges administratives. Il convient par conséquent d'envisager une augmentation générale des seuils actuellement en vigueur donnant lieu à l'application de la décision sur les SIEG, afin de réduire encore les charges administratives. L'instauration d'une règle *de minimis* pour les aides d'État aux entreprises chargées de fournir des SIEG, pour lesquelles en raison de leur domaine d'activité localisé, on peut s'attendre à des effets négligeables sur le commerce entre les États membres, pourrait contribuer à une nouvelle simplification. Il convient toutefois de s'assurer que la compensation n'est utilisée que pour le fonctionnement des SIEG concernés. Une approche possible pourrait être la combinaison de la taille de la commune, du niveau de compensation et du chiffre d'affaires de

l'entreprise chargée de fournir des SIEG.

### *Services sociaux*

Pour les services sociaux d'intérêt général, qui sont en raison de leur nature des services locaux, il convient d'envisager des seuils spécifiques plus élevés en ce qui concerne le niveau de compensation, au-dessous desquels on n'a pas à craindre d'incidences sur les échanges commerciaux entre les États membres. Il convient d'envisager également d'étendre à d'autres domaines des SSIG l'exemption généralisée de l'obligation de notification comme par exemple les établissements pour personnes âgées ou personnes handicapées ou de soins de santé.

Les services publics doivent être de qualité élevée et accessibles à toutes les couches de la population. Ce faisant, la mission particulière et le caractère des SSIG devraient non seulement être protégés, mais aussi définis clairement dans le cadre d'une réglementation sectorielle. L'attitude restrictive de certains États membres, qui ne font entrer les aides d'État aux organismes de logements sociaux dans la catégorie services sociaux d'intérêt général (SSIG) que lorsque les prestations sont uniquement réservées à des citoyens défavorisés ou à des groupes socialement défavorisés, est inquiétante. En effet, une interprétation aussi étroite va à l'encontre de l'objectif prioritaire de mixité sociale. Pour que les services sociaux d'intérêt général puissent remplir leur mission particulière, ils doivent être accessibles à tous les citoyens, indépendamment de leurs revenus et de leurs patrimoines.

### *3.3. Le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales*

Les services d'intérêt économique général doivent être de qualité élevée, et l'accès universel doit être encouragé. La responsabilité première en matière de mise à disposition, de fourniture, de financement et d'organisation des SIEG incombe aux États membres et est ancrée dans le protocole n° 26 du traité de Lisbonne. Le large pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités nationales, régionales et locales au sein de l'UE pour les services d'intérêt économique général est ainsi particulièrement mis en relief dans les traités de l'UE. La réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État ne peut par conséquent avoir lieu que dans le respect le plus strict du principe de subsidiarité. La compétence de la Commission, conformément aux règles de concurrence du traité FUE, se limite exclusivement au contrôle des aides d'État accordées pour la fourniture de SIEG, et la définition de critères de qualité et d'efficacité ne peut se faire, à l'échelon européen, que sur la base de l'article 14 du traité FUE, dans le respect du principe de subsidiarité. De plus, lorsque les entreprises chargées de fournir des SIEG sont choisies en fonction de considérations d'efficacité, le quatrième critère de l'arrêt Altmark est rempli, et si les trois autres critères le sont également, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les compensations ne représentent pas d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE.