



Datar

SciencesPo.

CERI
CNRS



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION
ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

La réforme des règles des aides d'Etat aux services d'intérêt économique général.
Du paquet Monti-Kroes de 2005 à la réforme Almunia de 2011

Conférence, 30 septembre 2011, Collège d'Europe, Bruges
- Synthèse des travaux -

La conférence de Bruges a eu lieu le 30 septembre 2011, deux semaines après la publication par la Commission européenne du projet de nouveau paquet de réforme des règles de 2005 des aides d'Etat aux services d'intérêt économique général (SIEG), mesures d'impact important sur les activités dont le rôle dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union est formellement reconnu dans les traités UE, respectivement :

- la *Communication relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général,*
- la *Communication Encadrement de l'UE applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public,*
- la *Décision relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général,*
- le *Règlement relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.*

C'est le premier débat public sur le « paquet Almunia », dont les projets finaux pourront être présentés mi octobre 2011, un débat réunissant plus de 240 participants pour une journée de travaux autour d'une série de sept sessions thématiques consacrées à :

- la présentation et du nouveau paquet
- les règles du traité sur les SIEG, les concepts de base du nouveau paquet et la jurisprudence européenne en la matière
- les objectifs et l'architecture générale du nouveau paquet
- les principales questions légales et économiques

- l'interaction avec le régime des marchés publics et la distinction entre les grands réseaux et les SIEG locaux de petite dimension
- les spécificités des services sociaux d'intérêt général (SSIG)
- l'impact de la réforme sur les principaux secteurs concernés (transport, postes, énergie, audiovisuel, le secteur social).

A l'ouverture de la conférence, le commissaire Joachim Almunia, Vice-président de la Commission européenne et Commissaire de la Concurrence, après avoir souligné le rôle des SIG en tant que piliers de l'UE, a rappelé l'importance accordée par la Commission à la compatibilité du financement public des SIEG avec la concurrence libre et non faussée. Il a rappelé que pour la Commission, la révision du paquet adopté en 2005 a été imposée par les expériences des années d'application du premier paquet, les nouveaux besoins et la crise, les plans d'austérité. Le nouveau paquet devrait être adopté avant la fin de 2011 mais la période de consultation reste limitée pour l'instant jusqu'à mi octobre 2011.

L'ancien commissaire à la concurrence, Mario Monti, a remarqué l'importance de la conférence et les avancées politiques, philosophiques, procédurales et techniques du nouveau paquet, sa valeur ajoutée par rapport aux nouvelles réalités, la vision plus diversifiée du paquet, qui ajoute au paquet de 2005 un nouvel instrument (la Communication interprétative) et le rôle de la Commission européenne pour les réformes structurelles des Etats membres.

Cependant, les interventions suivantes, en particulier des représentants du Parlement européen (Mme Françoise Castex, présidente de l'Intergroupe services publics du PE), de la société civile, des experts, universitaires, chercheurs et représentants d'entreprises européennes de SIEG, ont relevé toute une série d'interrogations concernant :

- la conformité du paquet par rapport aux traités ;
- le questionnement des objectifs de sécurité juridique et de simplification ;
- la qualification des dispositions de l'article 106-2 en tant qu'« exception » ;
- les nouvelles dispositions du projet de paquet et leurs impacts sur la mission « particulière » impartie aux SIEG ;
- les critères énoncés par la Commission pour contrôler le respect des dispositions du traité ;
- la prise en compte des critères jurisprudentiels en la matière, en particulier de l'arrêt Altmark ;
- le régime de la compensation lorsque le SIEG n'est pas attribué dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ;
- le respect des dispositions du Protocole 26 sur les SIG annexé aux deux traités ;
- la nouvelle définition des SIG et SIEG proposée par le paquet par rapport à la référence au « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général » (Protocole 26), la Commission considérant « qu'il n'est pas possible d'accorder des compensations pour les services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités conformément aux règles du marché ». Elle estime également que « pour être qualifiés de SIEG, les services doivent être destinés aux citoyens ou être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble » ;
- la conception résiduelle de la Commission quant aux services non économiques d'intérêt général ;
- la qualification de SIEG aux seules « défaillances » des investisseurs privés ;

- la frontière entre services économiques et non-économiques et la frontière à l'intérieur des SIEG de ce qui relève ou non des règles de concurrence ;
- l'obligation posée par le projet d'encadrement pour les Etats membres qui devront « prouver qu'ils ont pris dûment en considération les besoins en matière de service public concernés, en effectuant une consultation publique ou par d'autres moyens appropriés permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services » ;
- les règles « *de minimis* » concernant les compensations « octroyées par une autorité locale représentant une population de moins de 10 000 habitants, si elles bénéficient à une entreprise dont le chiffre d'affaires annuel n'a pas atteint 5 000 000 EUR au cours des deux exercices fiscaux précédents et si le montant total de la compensation reçue par l'entreprise bénéficiaire pour la prestation de services d'intérêt économique général n'excède pas 150 000 EUR par exercice fiscal », plus particulièrement le pourcentage de la population UE concerné, l'adéquation de ces exigences avec les spécificités des SSIG et l'intercommunalité, la signification différente du montant de 150 000 EUR selon les Etats Membres, etc.
- les règles *de minimis* et la limitation de la durée de l'acte de mandatement (10 ans) ;
- le régime des aides d'Etat pour les services sociaux, la prise en compte de leur spécificités et leur sécurisation dans le cadre du traité de Lisbonne ;
- la définition du « bénéfice raisonnable » et son applicabilité par les autorités publiques infranationales ;
- l'idée d'efficacité et ses dangers potentiels, en particulier pour les SSIG ;
- le concept de « subvention » et les contradictions avec les interprétations dans les Etats membres ;
- d'autres contradictions ou incertitudes conceptuelles, telles que la notion d'« entreprise moyenne », d'« entreprise bien gérée », de « services de base » ou « essentiels », de « profit raisonnable », d'« activité économique » ;
- le respect des règles en matière d'appels d'offres et les asymétries d'informations ;
- la consolidation du régime des marchés publics et les compétences de la DG Concurrence en la matière ;
- la nouvelle méthodologie de calcul des coûts ;
- le niveau de la compensation et du profit raisonnable.

Plus généralement, l'ensemble des débats ont questionné la mise en œuvre de l'article 14 TFUE, du rôle effectif que les services d'intérêt économique général pourront jouer pour la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne dans le contexte de la mise en œuvre de ces nouvelles mesures, et la procédure d'adoption du nouveau paquet sur les aides d'Etat, qui pour la Commission s'appuie sur le seul article 106-3 TFUE qui lui donne la possibilité de décider seule, alors que l'article 14 TFUE, qui insiste sur les conditions « notamment économiques et financières », repose sur la « procédure législative ordinaire », donc sur la co-décision Conseil – Parlement européen, base juridique qui permettrait une légitimité bien supérieure aux nouvelles dispositions.

Paris, le 1 octobre 2011
Pierre Bauby, Mihaela M. Similie