

FR

RAPPORT DE LA COMMISSION

Relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'état liées aux services d'intérêt économique général

1. OBJET DU RAPPORT

Dans ses conclusions, le Conseil européen de Séville " invite la Commission à faire rapport au Conseil européen de Copenhague sur l'état des travaux concernant les lignes directrices pour les aides d'Etat et, le cas échéant, à adopter un règlement d'exemption par catégories dans ce domaine. "Le présent rapport vise à répondre à cette demande du Conseil européen de Séville, à la lumière de la jurisprudence actuelle de la Cour de justice.

2. APPORT DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE AU DEVELOPPEMENT DES SIEG

L'article 16 du traité dispose "sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union, ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de ses compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions". En application de l'article 86 du traité, les règles de concurrence sont applicables aux services d'intérêt économique général dans la mesure où elles ne font pas échec à la mission particulière qui leur est impartie. Dans le cadre de sa mission, la Commission adresse en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

Les services d'intérêt économique général (SIEG) remplissent une fonction fondamentale dans tous les Etats membres, qui, en l'absence de réglementation communautaire dans la matière, disposent d'une grande liberté pour définir la nature et l'étendue des services qu'ils souhaitent mettre en place en fonction de leurs choix politiques. Il appartient à chaque Etat membre de décider quel est le niveau le plus adéquat pour définir les services dont les citoyens ont besoin: le niveau central, régional ou local.

La Commission se doit d'accompagner positivement la mise en place et le développement des SIEG, notamment dans l'intérêt des consommateurs, afin de contribuer à atteindre les objectifs visés à l'article 153 du traité. L'intérêt de tous est que ces services s'intègrent harmonieusement dans le tissu économique et social, et contribuent notamment aux objectifs de renforcement de la cohésion économique et sociale en veillant à ce que leurs effets bénéfiques ne soient pas dépassés par des effets indirects négatifs sur les marchés ouverts à la concurrence. Dans le cadre de l'application des règles de concurrence, la Commission vise essentiellement trois objectifs:

- Assurer un fonctionnement efficace des SIEG
- Veiller à ce que la qualification de SIEG ne soit pas donnée à des services qui se situent en fait dans la sphère concurrentielle hors SIEG et qui ne poursuivent pas un objectif d'intérêt général;

- Veiller à ce que les éventuels droits exclusifs ou compensations financières octroyées aux entreprises en charge de SIEG soient limités à ce qui est nécessaire aux opérateurs pour assurer leur mission de SIEG sur les marchés en cause, dans des conditions d'équilibre financier. Quand ces entreprises sont également actives sur des marchés hors SIEG, il convient de veiller à ce que les droits ou compensations octroyés pour assurer le fonctionnement des SIEG, n'interfèrent pas de façon négative sur les marchés hors SIEG.

Le succès de la libéralisation nécessite que les règles du jeu soient clairement établies, et respectées par tous les opérateurs. Les compensations dont disposent, à juste titre, certaines entreprises pour prester des SIEG, ne doivent pas constituer des avantages qui leur permettent de faire une concurrence déloyale sur les secteurs libéralisés les plus rentables. De telles pratiques, non nécessaires pour le fonctionnement des SIEG, sont nuisibles au fonctionnement efficace de l'économie, et vont à l'encontre de l'intérêt général. Les entreprises en charge de SIEG peuvent bien sûr intervenir sur des marchés ou segments de marché hors SIEG, mais "à armes égales" avec toutes les entreprises.

La Commission est d'avis qu'une partie importante des difficultés pourraient être évitées avec une plus grande transparence lors de l'attribution des SIEG, ainsi qu'en ce qui concerne les relations entre les entreprises qui opèrent les SIEG et les Autorités publiques.

3. SITUATION JURIDIQUE CONCERNANT LES COMPENSATIONS DE SERVICE PUBLIC

Dans son rapport au Conseil européen de Séville, la Commission a souligné le caractère non définitif de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux compensations de service public. Dans son arrêt *Ferring* du 22 novembre 2001¹, la Cour tend à considérer que les compensations dont le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire au fonctionnement des SIEG, ne procurent pas d'avantages aux entreprises bénéficiaires, et de ce fait, ne constituent pas des aides d'Etat au sens du traité CE.

Trois affaires portant en tout ou en partie, sur la même question, sont pendantes devant la Cour. Dans l'une de ces affaires², l'Avocat général M. Léger propose à la Cour de renverser sa jurisprudence *Ferring*, et de considérer que les compensations de service public constituent des aides d'Etat, même si celles-ci ne font que compenser les coûts du service public. Dans l'autre affaire³, l'Avocat général M. Jacobs propose d'établir une distinction entre deux catégories de cas, fondée sur la nature du lien entre le financement accordé et les charges imposées par l'Etat, et sur la clarté avec laquelle ces charges sont définies. L'analyse de M. Jacobs a été reprise par l'Avocat général Mme Stix-Hackl dans l'affaire *Enirisorse SpA*⁴

Dans l'affaire *Altmark Trans GmbH*, la Cour a décidé de réouvrir la procédure orale, et a organisé une nouvelle audience le 15 octobre 2002.

Dans l'attente des arrêts de la Cour dans les affaires susvisées, la Commission estime qu'il n'est pas possible de finaliser un texte sur la question des compensations de service public, qui procure la sécurité juridique attendue par les Etats membres et les entreprises en charge de

¹ Affaire C-53/00

² Affaire C-280/00 *Altmark Trans GmbH*

³ Affaire C-126/01 *GEMO SA*

⁴ Conclusions du 7 novembre 2002. Affaires jointes C-34/01 à C-38/01

SIEG. Les travaux peuvent toutefois se poursuivre sur les questions non directement liées à la qualification juridique des compensations.

4. ETAT DES TRAVAUX RELATIFS AUX RELATIONS ENTRE LES SIEG ET LES REGLES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE CONCURRENCE

Une réunion est programmée le 18 décembre 2002 avec les experts des Etats membres, sur la base d'un document de travail des services de la Direction générale de la concurrence. L'objectif est de procéder à un échange de vues sur des questions qui devront ultérieurement être abordées en détails dans le texte que la Commission élaborera lorsque la jurisprudence de la Cour sera consolidée.

La discussion devrait plus particulièrement porter sur les cinq questions suivantes:

4.1. Définition des SIEG et liberté des Etats membres

Il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'en l'absence de réglementation communautaire en la matière, les Etats membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir leurs SIEG, en fonction de leurs choix politiques, et en conformité avec les principes généraux du traité. Cette liberté ne signifie toutefois pas que toute activité économique puisse être qualifiée de SIEG. Il convient en particulier que les objectifs d'intérêt général soient établis. Il est important d'examiner de façon détaillée la jurisprudence de la Cour en la matière, afin d'accroître la prévisibilité et la sécurité juridique.

4.2. Champ d'application des règles communautaires sur les aides d'Etat

Quelle que soit l'évolution de la jurisprudence de la Cour sur la qualification des compensations de service public, il est important de préciser les conditions dans lesquelles d'éventuelles surcompensations peuvent constituer des aides d'Etat. Un document de la Commission devrait donc présenter les derniers développements jurisprudentiels et la pratique décisionnelle de la Commission, en particulier sur les critères d'activités économiques et d'affectation des échanges entre Etats membres, qui conditionnent l'applicabilité des règles du traité en matière d'aides d'Etat.

4.3. Relations entre les Etats et les entreprises en charge de SIEG

La sécurité juridique impose le maximum de transparence dans les relations entre les autorités publiques et les entreprises en charge de SIEG. Dans ce cadre, il est nécessaire que les obligations réciproques des entreprises et de l'Etat attributaire du service public, soient précisées dans un document officiel, par exemple dans un contrat.

4.4. Les modalités de sélection des entreprises en charge de SIEG

Les Etats membres peuvent choisir de fournir eux-mêmes les SIEG, ou de les confier à des entreprises. Les Etats membres doivent respecter soit les directives communautaires "marchés publics" lorsque le contrat portant attribution du SIEG entre dans le champ d'application desdites directives, soit les principes généraux du traité, notamment en matière de transparence, non discrimination et concurrence lorsque les modalités d'attribution du SIEG ne sont pas visées par lesdites directives "marchés publics". La portée de ces principes devrait être précisée.

4.5. Financement du service public

Quelle que soit l'évolution de la jurisprudence sur les compensations de service public, il est établi que les éventuelles surcompensations sont susceptibles de constituer des aides d'Etat. Il est donc important de préciser les méthodes de calcul des compensations afin d'éviter les surcompensations.

La réunion du 18 décembre 2002 constitue une première réunion de travail avec les experts des Etats membres. Une seconde réunion sera organisée lorsque la jurisprudence de la Cour sera consolidée afin d'examiner un nouveau document qui devra aborder également la question des compensations de service public.