



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.6.2002
COM(2002) 280 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

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

RAPPORT DE LA COMMISSION

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

A. INTRODUCTION

1. En réponse à la demande du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, la Commission a présenté au **Conseil européen de Laeken** des 14 et 15 décembre 2001, un **rapport sur les Services d'intérêt général** (COM (2001) 598 final). Dans ce rapport, la Commission indique notamment qu'afin d'améliorer la sécurité juridique dans le domaine des compensations de service public, elle « *entend établir, courant 2002, en étroite collaboration avec les Etats membres, un cadre communautaire pour les aides d'Etat octroyées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général. Grâce à ce cadre, les Etats membres et les entreprises seront informés sur les conditions dans lesquelles la Commission peut autoriser des aides d'Etat accordées à titre de compensation pour des obligations de service public. Il pourrait notamment préciser les conditions d'autorisation des régimes d'aides d'Etat appliquées par la Commission, ce qui permettrait d'alléger l'obligation de notification pour les aides individuelles. Dans un deuxième temps, la Commission évaluera l'expérience acquise par l'application de l'encadrement et, si et dans la mesure justifiée par l'expérience, la Commission prévoit d'adopter un règlement exemptant certaines aides du domaine des services d'intérêt économique général de l'obligation de notification préalable* ».
2. **Le Conseil européen de Barcelone** des 15 et 16 mars 2002, a notamment demandé à la Commission de « *faire rapport au Conseil européen de Séville sur l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'Etat et de présenter au besoin une proposition de règlement sur l'exemption par catégorie dans ce domaine* ».

Le présent rapport vise à répondre à la demande du Conseil européen de Barcelone.

B. LA NATURE JURIDIQUE DES COMPENSATIONS DE SERVICE PUBLIC

3. La Commission a longtemps considéré que les soutiens financiers octroyés par les Etats membres aux entreprises chargées d'exploiter des Services d'intérêt économique général (SIEG), ne constituaient pas des aides d'Etat au sens de l'article 87 paragraphe 1 du traité, quand ces soutiens ne font que compenser des charges supplémentaires imposées par les Etats pour des raisons de service public¹.

¹ Comme la Commission l'a souligné dans ses Communications sur les services d'intérêt général en Europe de 1996 (JO C281 du 26.09.1996) et 2000 (JO C 17 du 19.01.2001), seuls les soutiens publics en faveur de services qui constituent des activités économiques et sont susceptibles d'affecter les échanges entre Etats membres, peuvent constituer des aides d'Etat au sens de l'article 87 du traité.

4. Dans ses **arrêts FFSA du 27 février 1997²**, et **SIC du 10 mai 2000³**, le Tribunal de Première Instance des Communautés (TPI), a considéré que *« la circonstance qu'un avantage financier soit octroyé à une entreprise par les autorités publiques pour compenser le coût des obligations de service public prétendument assumées par ladite entreprise, est sans incidence sur la qualification de cette mesure d'aide au sens de l'article 87 paragraphe 1 du traité, sans préjudice de la prise en compte de cet élément dans le cadre de l'examen de la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun, au titre de l'article 86 paragraphe 2 du traité »*.
5. Le TPI souligne toutefois que l'article 86 paragraphe 2 du traité prévoit une dérogation en faveur des entreprises chargées d'exploiter des SIEG, *« de sorte que le versement d'une aide d'Etat est susceptible, d'échapper à l'interdiction de l'article 87 dudit traité, à condition que l'aide en question ne vise qu'à compenser les surcoûts engendrés par l'accomplissement de la mission particulière incombant à l'entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général, et que l'octroi de l'aide s'avère nécessaire pour que ladite entreprise puisse assurer ses obligations de service public dans des conditions d'équilibre économique »*.
6. Par Ordonnance du 25 mars 1998, la Cour de Justice a rejeté le pourvoi introduit contre l'arrêt du TPI du 27 février 1997 dans l'affaire FFSA. Par ailleurs, dans son arrêt CELF du 22 juin 2000⁴, la Cour a souligné que l'article 86 paragraphe 2 du traité ne permet pas de déroger à l'application de l'article 88 paragraphe 3, qui prévoit une notification préalable, comportant un effet suspensif pour le paiement de l'aide.
7. Le 22 novembre 2001, **la Cour de Justice a rendu son arrêt dans l'affaire Ferring⁵**, relative à la distribution en gros des médicaments en France. Dans cet arrêt, la Cour indique que lorsqu'une exonération fiscale accordée à des entreprises chargées d'exploiter un SIEG ne fait que compenser le surcoût du service public, les entreprises bénéficiaires ne reçoivent pas un avantage au sens de l'article 87 paragraphe 1, et la mesure en cause ne constitue donc pas une aide d'Etat.

En effet, les obligations de service public peuvent impliquer des surcoûts que les concurrents ne doivent pas supporter, et la compensation permet de placer l'entreprise bénéficiaire dans la même situation que ses concurrents. Par contre, le montant de l'exonération qui excède ce qui est nécessaire pour accomplir la mission de service public, constitue une aide d'Etat. La Commission a changé sa pratique décisionnelle conformément à cette nouvelle jurisprudence de la Cour de Justice.

8. Le 19 mars 2002, **l'Avocat Général M. LEGER, a rendu ses conclusions dans l'affaire Altmark Trans⁶**. Cette affaire porte sur les conditions dans lesquelles un Etat membre peut accorder des subventions aux entreprises qui exploitent un service public de transport local de personnes. Dans ses conclusions, M. LEGER propose à la Cour de renverser son arrêt Ferring du 22 novembre 2001, et de revenir à la jurisprudence du TPI dans les affaires FFSA et SIC, qui qualifie les compensations de service public d'aides d'Etat.

² Affaire T-106/95, rec 1997 p.II-0229

³ Affaire T-46/97, rec 2000 p.II-2125

⁴ Affaire C-332/98

⁵ Affaire C-53/00

⁶ Affaire C-280/00

9. Le 30 avril 2002, l'Avocat Général M. JACOBS a rendu ses conclusions dans l'affaire GEMO SA⁷, relative au service public de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs. 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 d'intérêt général imposées, et sur la clarté avec laquelle ces charges sont définies. Les cas dans lesquels le lien entre d'une part, le financement étatique accordé et, d'autre part, les obligations d'intérêt général clairement définies est direct et manifeste, relèveraient d'une approche compensatoire, telle que retenue dans l'arrêt Ferring. Tel serait notamment le cas lorsque lesdites obligations et la compensation, sont attribuées suite à une procédure de marchés publics ouverte, transparente et non-discriminatoire. Par contre, les cas dans lesquels il n'apparaît pas clairement que le financement étatique est destiné, en tant que stricte contrepartie, à des obligations d'intérêt général clairement définies, relèveraient d'une approche aide d'Etat.
10. Le rapport de la Commission au Conseil européen de Laeken a été préparé à la lumière de la jurisprudence qui considère que les compensations constituent des aides d'Etat. Les derniers développements montrent toutefois que la jurisprudence en la matière demeure évolutive, et qu'il convient d'attendre les arrêts de la Cour dans les deux affaires Altmark et GEMO susvisées, avant de finaliser une position dans un cadre communautaire.

C. INCIDENCES DE L'EVOLUTION JURISPRUDENTIELLE SUR LA POURSUITE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION RELATIFS AUX COMPENSATIONS

11. Si dans ses prochains arrêts la Cour de Justice ne confirme pas sa jurisprudence Ferring, mais estime que les compensations de service public sont des aides d'Etat, la procédure en deux étapes proposée par la Commission dans son rapport au Conseil européen de Laeken peut être poursuivie, à savoir dans une première étape, préparation d'un encadrement communautaire, puis dans une seconde étape, à la lumière de l'expérience acquise par l'application de cet encadrement et, si et dans la mesure justifiée par l'expérience, préparation d'un règlement d'exemption exemptant certaines aides du domaine des services d'intérêt économique général de l'obligation de notification préalable.
12. Si dans ses prochains arrêts la Cour de Justice confirme sa jurisprudence Ferring, les compensations de service public devront être considérées comme ne constituant pas des aides d'Etat au sens de l'article 87 paragraphe 1 du traité, dès lors que leur montant n'excède pas ce qui est nécessaire pour assurer le fonctionnement des SIEG. En pareille hypothèse, les compensations ne sont pas visées par l'obligation de notification préalable prévue à l'article 88 paragraphe 3 du traité. ..
13. Il importe toutefois de souligner que dans son arrêt Ferring, la Cour de Justice a confirmé que le montant d'une compensation qui excède ce qui est nécessaire pour accomplir la mission de service public, constitue une aide d'Etat qui ne peut pas être autorisée en application des dispositions de l'article 86 paragraphe 2. La compatibilité éventuelle d'une telle aide devrait être examinée par la Commission conformément aux dispositions communautaires générales en matière d'aides d'Etat.

⁷ Affaire C-126/01

14. La Commission est donc d'avis que, aussi dans l'hypothèse d'une confirmation de la jurisprudence Ferring, un texte, dont la forme juridique devra être arrêtée le moment voulu, demeure utile pour accroître la sécurité juridique, en particulier en ce qui concerne les modalités de calcul de la compensation et les conditions de sélection des entreprises chargées d'exploiter les SIEG.
15. Quant au fond, il convient de souligner qu'en tout état de cause, le débat juridique sur la qualification de la compensation de service public au regard de l'article 87 du traité, ne porte pas préjudice au bon fonctionnement des SIEG. En effet, dans l'hypothèse où la jurisprudence Ferring est confirmée, la compensation correctement calculée ne constitue pas une aide d'Etat. Si la jurisprudence Ferring n'est pas confirmée, la compensation correctement calculée est une aide d'Etat, mais celle-ci est compatible avec le traité en application de l'article 86 paragraphe 2 du traité pourvu que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Il convient de rappeler que si une compensation constitue une aide d'Etat au sens de l'article 87 paragraphe 1 du traité, celle-ci doit être préalablement notifiée à la Commission en application de l'article 88 paragraphe 3. Par contre, si la compensation ne constitue pas une aide d'Etat, l'obligation de notification posée par l'article 88 paragraphe 3 disparaît.

D. ETAT DES TRAVAUX AU SEIN DE LA COMMISSION ET PREVISIONS

16. Les services de la Commission travaillent sur un projet de texte sur la base des lignes et options exposées aux points 11 à 15 ci-dessus. Dans ce cadre, la Commission doit prendre en considération le caractère évolutif de la jurisprudence communautaire. La Commission considère qu'il est prudent d'attendre les prochains arrêts de la Cour de justice sur la question des compensations de service public, avant de finaliser une position sur ces questions dans un cadre communautaire.
17. Comme annoncé dans le rapport de la Commission au Conseil européen de Laeken, ces travaux doivent être menés en collaboration étroite avec les Etats membres. A cet effet, les services de la Commission organiseront au cours de l'automne 2002, une première réunion avec les experts des Etats membres, sur la base d'un document de travail des services. Ce document devra être finalisé à la lumière de l'évolution de la jurisprudence, en vue de l'adoption d'un texte par la Commission, dans la mesure du possible, en fin 2002.

Ce texte devrait notamment faire le point de la jurisprudence pertinente, en particulier en ce qui concerne les notions d'activité économique et d'affectation des échanges, et apporter des précisions sur les modalités de calcul de la compensation, notamment en liaison avec les marchés publics, afin d'éviter une surcompensation.

Ce texte sera bien sûr sans préjudice des dispositions spécifiques applicables dans le secteur des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

18. En ce qui concerne la question d'un règlement d'exemption, la Commission examinera sa nécessité et sa faisabilité, conformément aux orientations données dans son rapport au Conseil européen de Laeken.