



**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

Inscrit au registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne. Numéro d'inscription : [81142561702-61](https://ec.europa.eu/info/representatives-interest-register/81142561702-61)

**Réponse du CCRE à la consultation sur
les nouveaux textes relatifs à l'application
des règles en matière d'aides d'Etat aux
Services d'Intérêt Economique Général
(SIEG)**

Bruxelles, octobre 2011

Documents de la Commission européenne :

- 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
- Décision de la Commission 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
- Communication de la Commission : Encadrement de l'UE applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public
- Règlement de la Commission 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

Messages clés

1. La reconnaissance de l'autonomie régionale et locale dans le TFUE comme faisant partie inhérente des structures fondamentales politiques et constitutionnelles des Etats membres, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que le protocole sur les SIG, doivent être mieux reflétés dans les textes de la Commission.
2. Dans presque tous les cas, les SIEG locaux n'ont pas de pertinence à l'égard du marché intérieur et leur financement ne constitue pas une aide d'Etat.
3. Le manque de cohérence entre les règles proposées et les règles des marchés publics rend leur application très difficile pour les praticiens. Les règles en matière d'aides d'Etat applicables aux SIEG et les règles des marchés publics devraient être cohérentes pour tous les éléments législatifs pertinents, tels que les seuils, les exemptions, etc.
4. L'application du 4^{ème} critère Altmark reste difficile et il convient de discuter et d'étudier d'autres façons de comparer le niveau de compensation.
5. Le CCRE est opposé à l'abaissement du seuil annuel de compensation (de 30.000.000 d'euros à 15.000.000 d'euros pendant 2 ans) et à l'abaissement du seuil du nombre de passagers pour les aéroports (200.000 au lieu d'1.000.000) comme proposé dans la décision relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, qui va à l'encontre de l'objectif annoncé de faire une distinction entre services de petite et de grande envergure.
6. L'introduction d'un seuil de 10.000 habitants dans le règlement de minimis n'a pas de sens étant donné que la taille des autorités publiques diffère et dépend de leur structure administrative interne ; le nombre d'habitants ne reflète pas le montant de l'aide d'Etat.
7. Un tel seuil d'habitants n'est pas approprié, compte tenu du nombre croissant de coopérations public-public dans tous les Etats membres, lesquelles sont indispensables pour réaliser des gains d'efficacité et faire face aux problèmes démographiques.

Principales recommandations

1. La Commission devrait rendre les règles simples à comprendre et faciles à appliquer, et rendre possible leur mise en œuvre sans avoir à engager de coûteux experts extérieurs (consultants et juristes).
2. La Commission devrait apporter des précisions sur la distinction à faire entre SIEG et SIG non-économiques ; un ensemble de critères reconnaissant la nature non commerciale de la fourniture de SIEG locaux et régionaux serait utile.
3. Nous considérons le seuil de 150.000 euros par an dans le règlement de minimis (au lieu des 200.000 euros sur trois ans) comme trop bas et proposons de le relever à au moins 450.000 euros pour une période de trois ans.
4. Au lieu d'une limite de 10.000 habitants, la Commission devrait retenir comme critère décisif l'impact purement local de l'aide, plutôt que la taille de l'autorité qui octroie l'aide.
5. Le caractère « intrinsèquement local » devrait être défini de bas en haut et refléter les circonstances économiques et cadres institutionnels différents.
6. La charge de la preuve devrait incomber non pas à la collectivité locale ou régionale concernée, mais à la Commission ou à tout autre plaignant, à qui il reviendrait de prouver qu'il y a eu une « erreur manifeste » dans l'octroi de l'aide.
7. L'Union européenne ne devrait intervenir que dans les cas de SIEG locaux ou régionaux de grande envergure. La Commission devrait explorer de nouvelles pistes pour définir à partir de quel moment les échanges commerciaux entre Etats membres seraient affectés par l'aide d'Etat en question.

Remarques générales

1. Le CCRE se félicite du fait que la Commission européenne consulte les parties prenantes à propos des textes qu'elle a élaborés sur les nouvelles règles en matière d'aides d'Etat applicables aux services d'intérêt économique général (SIEG), mais regrette cependant le délai très court d'un mois pour réagir à un ensemble aussi complexe de textes importants.
2. Nous regrettons donc de n'avoir pas eu suffisamment de temps ni de moyens pour commenter tous les éléments des textes, mais tenons néanmoins à exprimer ci-après notre point de vue sur les extraits pertinents.
3. Suite à la Communication de la Commission sur la « Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat applicables aux services d'intérêt économique général », publiée en mars 2011, et aux déclarations et commentaires du Commissaire Almunia sur le sujet, nous avons l'impression que la Commission adopterait une approche pragmatique, notamment en cherchant clairement à exclure les valeurs inférieures des aides sur base de la nature et de la taille des services concernés. Cette approche permettrait à la Commission de concentrer ses ressources limitées sur le réexamen de montants d'aides plus importants.
4. Ainsi, la Commission avait indiqué qu'elle clarifierait la question de savoir à quel moment le fonctionnement du marché intérieur serait affecté négativement à un point tel que cette situation serait préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne.
5. A l'occasion de la publication des textes le 16 septembre, nous avons été assez surpris de voir que la Commission avait en fait préparé des règles plus détaillées, voire parfois même plus compliquées, susceptibles d'accroître l'incompréhension et la complexité administrative, en particulier au niveau local et régional.
6. Les collectivités locales et régionales essaient tant bien que mal de comprendre et d'appliquer les différents aspects des règles en matière d'aides d'Etat et de marchés publics. Le CCRE appelle la Commission européenne à faire un effort pour rendre les règles simples à comprendre et faciles à appliquer, et rendre possible leur mise en œuvre sans que les pouvoirs publics n'aient à engager de coûteux experts extérieurs (consultants et juristes).
7. Nous remarquons certaines incohérences entre les directives européennes sur les marchés publics et les règles en matière d'aides d'Etat et invitons instamment la Commission européenne à harmoniser les éléments législatifs pertinents (ex. les seuils, les exemptions, etc.) autant que possible, afin de rendre les règles cohérentes pour les praticiens.
8. Enfin, nous tenons à souligner que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît l'autonomie régionale et locale comme faisant partie inhérente des structures fondamentales politiques et constitutionnelles des Etats membres (article 4); elle est une pierre angulaire essentielle du système européen de démocratie et de gouvernance à multi-niveaux, qui s'inscrit en complément des principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 5) et du protocole sur les SIG, qui accorde un large pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales, régionales et locales en ce qui concerne la façon dont elles font exécuter et organisent leurs services d'intérêt économique général.

Commentaires spécifiques

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

9. Nous insistons sur le fait que les SIEG locaux, dans presque tous les cas, n'ont pas de pertinence à l'égard du marché intérieur et leur financement ne constitue par conséquent pas une aide d'Etat. Nous plaidons également pour plus de cohérence entre les règles des marchés publics et les règles en matière d'aides d'Etat.
10. Au lieu d'une compilation d'arrêts de la CJUE qui ne changera pas grand-chose à la compréhension des règles de l'UE par les collectivités locales et régionales, nous avons besoin de précisions supplémentaires sur la distinction à faire entre SIEG et SIG non-économiques. Un ensemble de critères reconnaissant la nature non commerciale de la fourniture de SIEG locaux et régionaux serait utile.
11. Nous pensons que la Communication et la décision manquent de cohérence en ce qui concerne les services de garde d'enfants ; la Communication (point 22) considère les écoles maternelles comme non économiques, tandis que la décision (article 1.1.c) exempte la garde d'enfants de l'obligation de notification, ce qui implique que la Commission considère ici que les services de garde d'enfants, en ce compris les écoles maternelles, ont une nature économique.
12. Nous comprenons qu'avec cette Communication, la Commission entend apporter des éclaircissements sur des questions clés portant sur les règles en matière d'aides d'Etat et les SIEG, en se basant sur la jurisprudence de la CJUE, et notamment l'arrêt Altmark.
13. Nous continuons de penser que le 4^{ème} critère devrait être abandonné; l'analyse comparative avec une « entreprise moyenne » comme décrit dans l'arrêt est très difficile à appliquer en pratique, car les entreprises ne divulguent pas d'informations sensibles d'un point de vue commercial sur leurs coûts. D'autres façons de comparer le niveau de compensation doivent être envisagées. "Tester le marché" en lançant une procédure d'appel d'offres ne devrait pas être la seule alternative, car cela accroît les charges bureaucratiques à la fois pour les entités adjudicatrices et les entreprises soumissionnaires. Il faut toujours conserver la possibilité de confier un SIEG à une entreprise sans passer par une procédure d'appel d'offres.
14. En outre, le 4^{ème} critère fait référence à une procédure de marché public et à la « sélection du candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité ». Eu égard aux discussions actuelles sur la modernisation du droit des marchés publics et la prochaine réforme des directives sur les marchés publics, nous pensons que l'option consistant à se focaliser uniquement sur le « prix le plus bas » (Article 53, directive 2004/18) devrait en effet être conservée. La prise en compte de critères environnementaux ou sociaux, comme le préconise de plus en plus la Commission, vient cependant contredire cette approche basée sur le « prix le plus bas », et signifie que la réforme des marchés publics n'est pas cohérente avec le 4^{ème} critère Altmark. L'approche basée sur le « prix le plus bas », tirée du droit des marchés publics, et celle du « moindre coût pour la collectivité », tirée du paquet Altmark, doivent être maintenues et être cohérentes entre elles.
15. Il convient également de noter qu'un service qui satisfait à une obligation de service public pourrait également répondre à la définition d'une concession de

services. Les concessions de services ne sont pas régies par la directive 2004/18/CE sur les marchés publics, mais les principes juridiques fondamentaux du traité, tels que les principes d'ouverture et de non-discrimination, leur sont applicables, conformément à la jurisprudence. Par conséquent, il est important que la Commission veille à ce que les règles des directives sur les marchés publics et les règles communautaires relatives aux aides d'Etat soient coordonnées et qu'elle procède à une révision parallèle. Etant donné que des caractéristiques liées à l'exploitation du marché sont aussi associées à l'imposition d'obligations de service public, par exemple, la disposition en matière de SIEG devrait également être prise en considération lors de la préparation de la directive sur les concessions.

Décision de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2

16. Afin d'exempter certains niveaux d'aides d'Etat de l'obligation de notification, la Commission abaisse le seuil annuel de compensation pour le service en question à 15.000.000 d'euros comparé aux 30.000.000 d'euros actuels pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel moyen inférieur à 100.000.000 d'euros pendant les deux exercices financiers précédents.
17. Nous sommes opposés à cette réduction et regrettons qu'aucune raison ne soit avancée pour justifier la diminution de moitié des seuils, ce qui semble aller à l'encontre de l'objectif déclaré de la Commission de se focaliser seulement sur les cas d'aides plus importants. Nous pensons, ici encore, que cela ne reflète pas la distinction annoncée entre les services de petite et de grande envergure.
18. De même, nous trouvons disproportionnée la proposition de durée maximale du mandat de 10 ans pour la plupart des services. Une durée plus longue devrait être proposée.
19. Le CCRE accueille favorablement l'exemption de nouvelles catégories de « services répondant à des besoins sociaux essentiels » de l'obligation de notification, quel que soit le montant de la compensation (services de santé, garde d'enfants, accès au marché de l'emploi, logement social, soins et inclusion sociale des groupes vulnérables de la population). Nous tenons cependant à nous assurer que la responsabilité de définir ce qu'est un SIEG répondant à « des besoins sociaux essentiels » continuera d'incomber aux collectivités locales et régionales et que la Commission n'imposera pas l'interprétation très restrictive qu'elle a développée concernant le logement « social ». Nous demandons également une exemption pour les services culturels.
20. Nous nous félicitons également que le seuil applicable actuellement au trafic passagers pour les compensations octroyées aux fournisseurs de services essentiels dans le secteur portuaire, maritime ou aéronautique, ait été maintenu à 300.000 passagers, mais nous regrettons l'abaissement du seuil du nombre de passagers pour les compensations octroyées aux aéroports autorisant une exemption de notification, qui est passé de 1.000.000 à 200.000 passagers. Cela va à l'encontre de la logique qui veut qu'une distinction soit faite entre les services de petite et de grande envergure.
21. En ce qui concerne l'enseignement public, il va de soi que nous saluons le fait que l'enseignement public au niveau national ne soit pas considéré comme un service d'intérêt économique général. Cependant, au moment d'établir la distinction entre ces établissements et les établissements d'enseignement « privé », « essentiellement financés par les parents ou les élèves ou encore par des recettes commerciales », nous craignons que certaines écoles ou universités, qui, en raison de la situation économique, essaient d'obtenir des ressources supplémentaires via des sources privées ou les élèves, pourraient être incluses injustement dans la définition.

22. Pour ce qui est des services exclus, nous demandons une cohérence entre les services exclus des directives sur les marchés publics (énumérés jusqu'à présent à l'annexe II B de la Directive 2004/18/CE) et ceux exclus de la Décision.

Communication de la Commission : Encadrement de l'UE applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public

23. Il ne devrait pas être obligatoire de contrôler tous les deux ans si les contrats « internes » (« in-house ») relèvent des aides d'Etat. A partir du moment où les critères « internes » sont satisfaits, les relations « internes » ne devraient pas être concernées par les règles en matière d'aides d'Etat. Le terme « accord interne » serait d'ailleurs préférable à celui de « contrat interne ».

Règlement de minimis pour les aides accordées à des entreprises fournissant des SIEG

24. Nous saluons l'introduction d'un nouveau seuil de minimis spécifique pour les SIEG, étant donné que ces montants peuvent être attribués sans autre considération en matière d'aide d'Etat. Cependant, nous considérons le seuil de 150.000 euros par an (au lieu des 200.000 euros sur trois ans) comme trop bas, ce qui fait qu'il ne contribue pas vraiment à diminuer les charges administratives, mais les augmente plutôt probablement, en particulier pour les gouvernements locaux et régionaux.
25. Suivant la logique de la Communication de la Commission du mois de mars 2011, qui veut qu'une distinction soit faite entre les services de petite et de grande envergure, nous souhaiterions proposer de relever le seuil à au moins 450.000 euros pour une période de trois ans. Cette mesure autoriserait les pouvoirs publics à attribuer jusqu'à 450.000 euros au cours d'une année, pour autant que le total cumulé n'excède pas 450.000 euros pendant trois années consécutives.
26. La limite de 10.000 habitants n'a pas vraiment de sens, étant donné que la taille des autorités publiques diffère d'un Etat membre à l'autre et dépend de leur structure administrative interne. Certains pays comptent un nombre élevé de petites municipalités, tandis que d'autres ont réorganisé leurs collectivités locales afin d'accroître leur efficacité. La taille des collectivités locales est une question qui relève de l'organisation interne d'un Etat membre. En outre, il sera difficile d'appliquer la limite exacte dans la pratique.
27. Par ailleurs, le nombre d'habitants ne reflète pas du tout le montant de l'aide d'Etat octroyée par l'autorité locale lorsqu'elle octroie une compensation aux prestataires de services. La Commission devrait par conséquent retenir comme critère décisif l'impact purement local de l'aide, plutôt que la taille de l'autorité qui octroie l'aide. Le critère du « caractère purement local » est déjà établi par la jurisprudence de la CJUE et la Communication de la Commission y fait également référence.
28. Le CCRE craint que la connexion avec un nombre spécifique, et très peu élevé, d'habitants dans les règles en matière d'aides d'Etat n'ait des répercussions sur la réforme à venir des directives sur les marchés publics et tient à rappeler la décision de la CJUE dans l'affaire Coditel : « une autorité publique a la possibilité d'accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, sans être obligée de faire appel à des entités externes n'appartenant pas à ses services. Cette possibilité peut être exercée en collaboration avec d'autres autorités publiques » (C-324/07; Commission contre Allemagne C-480/06). Le nombre croissant de coopérations public-public dans tous les Etats membres en raison de la nécessité de réaliser des gains d'efficacité et de faire face aux problèmes démographiques est par conséquent une autre raison es-

sentielle d'abandonner la limite en fonction du nombre d'habitants. Ces coopérations sont indispensables dans les Etats membres pour fournir des services publics aux citoyens et devraient être encouragées plutôt qu'entravées.

29. Dans les communes rurales ou reculées de nombreux pays, il existe rarement dans la pratique, un « marché » pour les services locaux soumis en théorie aux aides d'Etat, étant donné que, très souvent, le fournisseur privé bénéficiant d'un soutien des pouvoirs publics est le seul disponible pour fournir le service efficacement, et, souvent, le fournisseur lui-même n'existerait pas sans l'aide fournie. Il s'agit d'une situation très différente par rapport à une activité essentiellement commerciale. Il arrive parfois qu'il faille imposer des obligations de service public pour préserver l'intérêt public. Le régime juridique de l'UE doit reconnaître et respecter ces profondes différences au niveau du rôle et du contenu.
30. Nous reconnaissons que définir ce qui est « intrinsèquement local » pourrait s'avérer difficile et que si ce n'est pas fait correctement, il pourrait en résulter des situations injustes ou peu transparentes. Cependant, plutôt que d'appliquer un critère général depuis le niveau européen ou national (population, montant fixe), le caractère « intrinsèquement local » pourrait être défini de bas en haut de façon à refléter les circonstances économiques et cadres institutionnels différents. Un seuil de 150.000 euros n'affecterait pas nécessairement davantage une municipalité de 10.000 habitants d'un pays très développé, qu'une municipalité de 200.000 habitants d'un Etat membre moins développé, compte tenu de la taille différente des budgets, des obligations de service public et des niveaux de prix. En fin de compte, la charge de la preuve devrait incomber non pas à la collectivité locale ou régionale concernée, mais à la Commission européenne ou à tout autre plaignant, qui devrait prouver qu'il y a eu une « erreur manifeste » dans l'octroi de l'aide. L'Union européenne ne devrait intervenir que dans les cas de SIEG locaux ou régionaux de grande envergure, où le fonctionnement du marché intérieur serait affecté négativement à un point tel que cette situation serait préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne.
31. Le relèvement du seuil de minimis général à 500.000 euros en tant que mesure temporaire pour soutenir la relance économique devrait devenir une caractéristique permanente du régime d'aide d'Etat.
32. Nous souhaitons inviter la Commission européenne à explorer de nouvelles pistes pour définir à partir de quel moment les échanges commerciaux entre Etats membres seraient affectés par l'aide d'Etat en question.

* * *