



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 142

Réunion du mercredi 26 octobre 2005 à 16 heures 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Derosier et Christian Philip sur le financement des services d'intérêt général.....	2
II. Communication de M. Christian Philip sur la réunion de la XXXIV ^{ème} COSAC à Londres (10 et 11 octobre 2005).....	7

I. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Derosier et Christian Philip sur le financement des services d'intérêt général

M. Christian Philip, rapporteur, a tout d'abord précisé qu'en accord avec M. Bernard Derosier, il avait choisi de ne pas se limiter à un simple résumé du rapport et qu'il préférerait privilégier quelques commentaires. Il faut rappeler que le rapport d'information concerne trois textes adoptés par la Commission le 13 juillet 2005 – une directive, une décision et un encadrement – visant à préciser les règles applicables aux compensations octroyées par les autorités publiques à des entreprises assumant des obligations de service public. Ces trois textes, connus sous les appellations de « paquet Monti » ou de « paquet Altmark », répondent au besoin souvent exprimé de sécurité juridique, en évitant de s'en remettre aux évolutions de la jurisprudence et en respectant le principe de libre administration. Dès lors, ces dispositions apparaissent comme globalement satisfaisantes en étendant de façon significative le champ des exemptions de notification, même si l'intervention communautaire mériterait d'être prolongée tant en ce qui concerne la clarification des critères de la jurisprudence Altmark qu'en ce qui touche à l'adoption d'une décision-cadre sur les services d'intérêt général.

Une première observation vise à souligner l'utilisation des termes « service public » dans l'intitulé même des trois textes concernés. Il apparaît que les institutions communautaires n'ignorent plus cette notion, même si elles proposent de l'encadrer, ce qui est d'ailleurs conforme au traité instituant la Communauté européenne. Il faut surtout noter que cet encadrement équivaut à une reconnaissance.

Une deuxième remarque tend à constater que les textes adoptés par la Commission satisfont à l'exigence de souplesse et au principe de subsidiarité. La Commission ne maintient finalement une obligation de notification préalable que pour les compensations d'un montant très élevé, ayant une incidence réelle sur la concurrence, dont la compatibilité avec le droit communautaire sera appréciée au regard des critères posés par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt Altmark. Ce résultat est obtenu en accordant de larges exemptions sur des bases à la fois sectorielles et financières. Sont ainsi exonérées de toute notification préalable les compensations attribuées aux transports terrestres, à la radiodiffusion de service public, ainsi qu'aux secteurs du logement social et des hôpitaux. S'agissant des transports, qui font l'objet d'un règlement spécifique, la Délégation aura l'occasion d'examiner prochainement une proposition de réforme de ce règlement. On doit également noter que l'exemption du logement social et des hôpitaux a suscité, d'une part, des oppositions au sein du Parlement européen et, d'autre part, des interrogations des autorités françaises sur l'opportunité d'attribuer à ces deux secteurs la qualification de services d'intérêt économique général (SIEG), interrogations largement résolues par l'article 2 de la décision qui ne mentionne que les activités « qualifiées de SIEG par l'Etat membre ». Sont également exemptées de notification les compensations octroyées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 millions d'euros et dont le montant annuel de compensation est inférieur à 30 millions d'euros. En France, ces critères sectoriels et financiers devraient conduire à n'astreindre à l'obligation de notification préalable que dix sociétés d'économie mixte au maximum. Dès lors, le « paquet Monti » aboutit, en pratique, à remplacer le contrôle *a priori* par un contrôle *a posteriori*.

Un troisième et dernier commentaire vise à insister sur le fait que plusieurs points doivent encore être précisés. Ainsi, le quatrième critère de la jurisprudence Altmark, se

référant à l'efficacité économique de l'entreprise bénéficiant de la compensation lorsque cette entreprise n'a pas été choisie à l'issue d'une procédure de marché public, soulève de nombreuses interrogations, notamment dans notre pays où rien ne permet d'être certain que la procédure mise en place par la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », satisfait la notion communautaire de « procédure de marché public ». De même, le « paquet Monti » ne fait pas mention d'une éventuelle directive-cadre sur les services d'intérêt général (SIG), que le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe rend de moins en moins probable. On peut d'ailleurs se demander si, au fur et à mesure, l'adoption de textes portant sur des aspects particuliers ne prive pas d'intérêt l'adoption d'une directive-cadre, d'autant que les négociations sur un tel texte risqueraient d'aboutir à des concessions constituant des positions de retrait par rapport à la situation présente. Enfin, le problème de la terminologie – service public, SIG, SIEG – n'est pas résolu par le « paquet Monti », même s'il convient de rappeler à nouveau qu'il utilise la notion de « service public » dans l'intitulé des textes le composant.

M. Bernard Derosier, rapporteur, a constaté que plusieurs évolutions importantes étaient intervenues depuis que la Délégation avait décidé de se saisir de ces trois textes. Tout d'abord, le « paquet Monti » a été définitivement adopté par la Commission en juillet dernier. Ensuite, si la jurisprudence *Altmark* demeure une référence, il subsiste des doutes sur la portée exacte des conditions qu'elle pose pour vérifier la compatibilité des compensations avec le droit communautaire. Il n'est pas évident, en particulier, que la notion d'« entreprise bien gérée » corresponde à la gestion d'un bon père de famille. Par ailleurs, l'annonce de l'ouverture du capital d'Electricité de France relance aujourd'hui le débat franco-français sur le service public.

La préparation du rapport d'information a donné lieu à une mission d'étude en Allemagne, riche en enseignements. Il est apparu que notre partenaire avait quasiment les mêmes problématiques que la France sur cette question et que les divergences ne découlaient que des différences dans notre organisation territoriale. Dès lors, il est évident qu'il y aurait tout intérêt à développer un partenariat étroit avec l'Allemagne sur ces problèmes liés au service public, même si l'opportunité d'une décision-cadre n'est pas perçue par ce pays. Il est toutefois important de constater que le rapport du Parlement européen, sur la proposition de directive sur les services, dont l'examen a été repoussé au mois de novembre, préconise l'adoption d'une directive-cadre alors que son auteur est une députée de nationalité allemande, Mme Evelyne Gebhardt.

Les auditions ont également permis de constater qu'il existe peu de contentieux sur les compensations de service public. On peut donc se demander si cela ne traduit pas un sentiment communautaire favorable à cette notion.

Trois observations finales peuvent être faites. Tout d'abord, les seuils financiers fixés pour définir le champ de l'exemption de notification sont particulièrement élevés, ce qui traduit la volonté de la Commission de respecter le principe de subsidiarité et ce qui restreint l'obligation de notification aux seules industries de réseau, telles l'énergie et les télécommunications. Ensuite, il faut remarquer que la base juridique des textes du « paquet Monti » repose sur l'article 86, paragraphe 3, du Traité, donnant compétence à la seule Commission européenne et excluant le Parlement européen de la procédure, même si, finalement, ce dernier a pu émettre un avis consultatif. Dans le cas où une directive-cadre viendrait à être proposée, il importerait de s'interroger sur la procédure la plus à même de servir nos intérêts. Enfin, la question de la terminologie mériterait d'être clarifiée, car seuls les SIEG relèvent du droit communautaire.

M. Jacques Myard a estimé que le rapport reflétait l'ambiguïté de la construction européenne. D'un côté, l'article 295 du traité instituant la Communauté européenne, qui pose le principe de neutralité du traité à l'égard du régime de propriété des Etats membres, a permis à la France de procéder aux nationalisations de 1981, sans que la Commission s'y soit opposée. De l'autre, les dispositions du traité relatives au droit de la concurrence ont pour effet d'autoriser la Commission à encadrer les interventions des Etats membres et en particulier à marginaliser les services publics, dont le rôle n'est pas, comme on l'entend fréquemment, de pallier les insuffisances du marché mais de constituer un instrument régalien. S'élevant contre ces contradictions qu'il a qualifiées de schizophrènes, M. Jacques Myard a fait observer qu'en France, EDF avait mis en place le programme électronucléaire et contribué à la politique de l'aménagement du territoire. Cet exemple confirme que l'existence d'une volonté forte permet à un Etat de se départir de l'emprise des lois du marché et qu'une politique industrielle ne doit pas se borner simplement à pallier celles-ci. Si le marché est créateur de richesses, il apparaît toutefois aberrant qu'au nom d'un modèle mathématique de la concurrence, les Etats se voient interdire de mettre en œuvre une politique active d'aides d'Etat, ce qui peut aboutir, par exemple, au démantèlement de certaines grandes entreprises comme Pechiney.

M. Bernard Derosier, rapporteur, a répondu que le rapport n'avait pas la prétention de régler la question des services publics en Europe. Il a considéré que le débat continuait d'être ouvert et qu'il appartenait aux Etats de clarifier les choses.

M. Christian Philip, rapporteur, tout en rappelant qu'il était un défenseur de la notion de service public, laquelle permet aux Etats d'organiser certaines activités selon leurs propres règles, a toutefois souligné que l'Union économique et monétaire repose sur l'exigence de transparence, c'est-à-dire sur l'obligation dans laquelle se trouvent les Etats d'informer les autres Etats membres du contenu des décisions qu'ils prennent et de justifier que ces dernières relèvent bien d'un domaine régalien. Faute de quoi l'Etat membre qui se dispenserait unilatéralement du respect de ces règles s'exposerait non pas aux sanctions de la Cour de justice des Communautés européennes mais à des actions de rétorsion de ses partenaires, ce que l'Union économique et monétaire a précisément pour objet d'éviter, car il est évident qu'une guerre économique ne profiterait à personne.

En conclusion, il a insisté sur le fait, d'une part, que l'idée d'un encadrement communautaire – destiné à unifier les règles du jeu – n'était pas choquante parce que parfaitement conciliable avec celle de service public et, d'autre part, qu'elle ne remettait nullement en cause la liberté qu'ont les Etats d'organiser certaines entreprises.

M. Jacques Myard, tout en admettant que le respect du principe de réciprocité était une règle de sagesse, a considéré que l'existence d'un encadrement préalable avait nécessairement pour effet de limiter la marge d'action des Etats.

Mme Anne-Marie Comparini a confirmé que le rapport de Mme Evelyne Gebhardt, rapporteure du Parlement européen sur la proposition de directive sur les services, était favorable à l'adoption d'une directive-cadre sur les SIEG. Toutefois, elle a souligné la nécessité d'un examen très étroit des amendements déposés sur ce texte au Parlement européen afin de s'assurer que les SIEG seront effectivement exclus du champ d'application de la proposition de directive. Elle a considéré que la proposition formulée par Mme Gebhardt de dresser une liste des SIEG en annexe à la proposition de directive était intéressante, mais qu'elle comportait des risques, et jugé nécessaire de recueillir le sentiment des autorités

françaises sur les différents amendements déposés au Parlement européen et sur les propositions de la rapporteure.

Le **Président Pierre Lequiller**, après avoir rappelé les différentes initiatives de l'Assemblée nationale qui ont pour objet de sensibiliser davantage le Parlement et l'opinion publique à la construction européenne, avec notamment la refonte du site internet de l'Assemblée nationale sur l'Europe et la création d'une lettre parlementaire européenne dont la confection lui a été confiée, a estimé que l'un des domaines où il était absolument nécessaire d'accomplir des progrès est celui des relations que la Délégation doit entretenir avec les députés européens, comme le montre l'examen de la proposition de directive sur les services. Il a souligné qu'il importait que la Délégation évite de travailler en vase clos, tout en regrettant que les députés européens, pour des raisons de calendrier, rencontrent des difficultés pour assister aux réunions de la Délégation. Il a soumis aux membres de la Délégation, qui l'ont acceptée, la proposition de tenir – dans un premier temps – une réunion de la Délégation au Parlement européen à Bruxelles ou à Strasbourg. Il a également souhaité que – à la lumière de ces exigences – la Délégation entreprenne une réflexion sur les conditions dans lesquelles elle conduit ses travaux.

M. Bernard Deflesselles a constaté que les difficultés évoquées par le Président Pierre Lequiller étaient les mêmes que celles auxquelles le Parlement euroméditerranéen est confronté. Là encore, il apparaît nécessaire de conjuguer les efforts des parlementaires nationaux avec ceux des membres du Parlement européen pour faire avancer le processus de Barcelone lequel, actuellement, est au point mort, ce qui, à ses yeux, exige des initiatives communes aux parlementaires nationaux et aux membres du Parlement européen.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que ces initiatives pourraient parfaitement être évoquées dans le cadre de la réflexion sur les méthodes de travail de la Délégation, qu'il a appelée de ses vœux.

M. Daniel Garrigue a insisté sur l'intérêt d'un suivi dans la durée des propositions communautaires par les rapporteurs de la Délégation, dans le cadre d'une approche proactive des sujets traités, conformément à la terminologie communautaire.

La Délégation a ensuite *adopté* les propositions de conclusions dont le texte figure ci-après et *autorisé la publication* du rapport d'information.

« *La Délégation pour l'Union européenne,*

- *Vu les articles 86, 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne,*

- *Vu la directive .../.../CE de la Commission du ... modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques,*

- *Vu la décision de la Commission du ... concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité 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,*

- *Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public (DGCOMP/II/D[2005]179),*

1. Prend acte de l'adoption par la Commission européenne, le 13 juillet 2005, de trois textes - une directive, une décision et un encadrement communautaire - visant à clarifier le régime juridique des compensations octroyées aux entreprises en charge de la gestion de services d'intérêt économique général ;

2. Constate que ce dispositif, s'insérant dans le Plan d'action de la Commission dans le domaine des aides d'Etat, contribue à alléger sensiblement les obligations de notification préalable des compensations accordées par les autorités publiques ;

3. Se félicite particulièrement de l'exemption de notification de droit en faveur des compensations de service public octroyées aux hôpitaux et aux entreprises de logement social ;

4. Observe que la décision ne s'applique pas au secteur des transports terrestres, qui demeure régi par le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Une proposition de réforme de ce règlement est actuellement en discussion, qui ne remet pas en cause le mécanisme en vigueur prévoyant un contrôle a posteriori des compensations octroyées dans ce secteur ;

5. Souligne que le dispositif adopté renforce la sécurité juridique des compensations de service public en restreignant fortement les risques de remise en cause pour absence de notification préalable à la Commission, c'est-à-dire pour non-respect d'une condition de forme ;

6. Constate, néanmoins, que toutes les compensations demeurent soumises aux conditions de fond du droit communautaire de la concurrence ;

7. Estime que les trois conditions retenues par l'encadrement communautaire pour vérifier la compatibilité des aides d'Etat avec le marché commun réduisent la portée de la jurisprudence *Altmark* de la Cour de justice des Communautés européennes et, par voie de conséquence, le champ des compensations n'ayant pas le caractère d'aides d'Etat ;

8. Regrette que la Commission ait renoncé à compléter le dispositif adopté par une clarification des critères de la jurisprudence *Altmark*, en particulier en ce qui concerne les questions touchant à la mise en concurrence et à l'efficacité économique de l'entreprise bénéficiaire de la compensation ;

9. Juge indispensable d'approfondir la réflexion sur le financement des services économiques d'intérêt général, afin de garantir une diversité des formes de financement ;

10. Rappelle la nécessité de l'adoption d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général pour conforter le droit communautaire des services publics et préciser les limites du champ concurrentiel dans l'Union européenne. »

II. Communication de M. Christian Philip sur la réunion de la XXXIV^{ème} COSAC à Londres (10 et 11 octobre 2005)

M. Christian Philip, rapporteur, a rappelé que la XXXIV^{ème} COSAC avait d'abord donné lieu à une intervention de M. John Prescott, Vice-Premier ministre britannique, sur les priorités de la présidence britannique de l'Union européenne, dont le contenu simplifiait à l'envi les réserves de la position britannique sur l'Europe sur un ton volontairement provocateur.

Le deuxième point de l'ordre du jour portait sur l'exercice du contrôle parlementaire, notamment sur les modalités de contrôle de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'échange de vues a rappelé la contradiction entre l'exigence de rapidité que doit respecter l'Europe si elle souhaite être présente sur la scène internationale, et les délais nécessaires à l'intervention des assemblées parlementaires nationales. La COSAC a demandé au Conseil une plus grande transparence. Par ailleurs, un échange de vues est intervenu sur le contenu des études d'impact établies par la Commission européenne à l'appui de ses propositions législatives soumises au Parlement européen et au Conseil.

Le débat sur les aspects parlementaires du traité établissant une Constitution pour l'Europe, après l'issue négative des référendums français et néerlandais, constituait le troisième point de l'ordre du jour. S'agissant de l'amélioration de la transparence des travaux du Conseil des ministres de l'Union européenne, la COSAC a adopté une contribution dans laquelle elle lui recommande de modifier son règlement de manière à instituer des réunions publiques quand il examine des projets de législation ou procède à leur adoption. Il n'est pas nécessaire d'attendre l'adoption éventuelle du traité pour prendre une initiative en ce sens.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire du respect du principe de subsidiarité, la COSAC est restée plus prudente car plus divisée. Elle a néanmoins décidé que les parlements nationaux qui le souhaitent pourront procéder, dans le cadre de la COSAC, à un contrôle de subsidiarité sur les propositions législatives européennes sélectionnées d'un commun accord avec la présidence de la COSAC. Selon M. Christian Philip, il pourrait être institué un contrôle de subsidiarité par accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et les niveaux nationaux. Sur le plan pratique, il conviendrait alors que la Délégation intervienne plus en amont de la procédure européenne qu'elle ne le fait actuellement.

Les deux éléments du dernier point de l'ordre du jour concernaient l'organisation de la COSAC. En dépit des réserves de certains parlements, il a été décidé de pérenniser le secrétariat installé il y a deux ans, à titre expérimental. Une fonctionnaire du Parlement finlandais a été désignée pour le poste de membre permanent du secrétariat. Par ailleurs, la demande récurrente de la délégation polonaise d'accorder à l'Ukraine – qui n'est pas un pays candidat, et donc reconnu comme tel, à l'adhésion européenne – le statut d'invité spécial « permanent » a donné lieu à une clarification et la notion d'invité spécial permanent a été rejetée. En pratique, il importera de voir comment les futures présidences prendront en compte la continuité de l'intérêt de l'Ukraine pour les travaux de la COSAC, la prochaine session se tenant à Vienne les 22 et 23 mai 2006.

M. Daniel Garrigue a rappelé que le principe de subsidiarité était posé par le traité de Maastricht et a estimé qu'il était envisageable de prévoir, pour chaque parlement national, des modalités de contrôle adaptées.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que la procédure était possible à condition d'intervenir plus tôt et d'agir en liaison avec le Parlement européen.

Mme Anne-Marie Comparini s'est associée à ces observations.