



N° 3963

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011

---

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE  
RÉSOLUTION EUROPÉENNE, *sur les services d'intérêt économique général*  
(n° 3855),

PAR M. Daniel FASQUELLE,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 3855.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LE DROIT EN VIGUEUR</b> .....	7
A.— LES SIEG : UNE NOTION DONT L'IMPRÉCISION EST CENSÉE PRÉSERVER LES PRÉROGATIVES DES ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LA DÉFINITION ET L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS ÉCONOMIQUES.....	7
B.— DES PRÉROGATIVES DES ÉTATS MEMBRES ENCADRÉES PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE .....	8
1. Lorsque la compensation publique ne constitue pas une aide d'État : l'arrêt <i>Altmark</i> ou la règle de <i>minimis</i> .....	9
a) <i>L'arrêt Altmark</i> .....	9
b) <i>La règle de minimis</i> .....	10
2. Lorsque la compensation publique constitue une aide d'État : le paquet Monti-Kroes.....	10
a) <i>Les aides d'État peuvent être compatibles lorsqu'elles remplissent les trois premiers critères de l'arrêt Altmark</i> .....	10
b) <i>L'obligation de notification à la Commission dépend du montant de la compensation versée</i> .....	11
C.— ILLUSTRATION DE L'IMPORTANCE DE LA NOTION DE SIEG POUR LES SUJETS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....	13
1. La plupart des secteurs qui relèvent de la compétence de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale font l'objet d'une réglementation spécifique .....	13
2. Toutefois, malgré l'existence de règles d'harmonisation, les États membres peuvent qualifier de SIEG des services additionnels, qui vont au-delà des dispositions d'harmonisation.....	13
<b>II.— UNE ÉVOLUTION DU DROIT INÉVITABLE</b> .....	15
A.— L’AFFIRMATION PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES DANS LA DÉFINITION DES RÈGLES ET PRINCIPES APPLICABLES AUX SIEG.....	15
B.— LE REMPLACEMENT DU PAQUET « MONTI-KROES » PAR UN NOUVEAU PAQUET SIEG.....	15

<b>III.— LA PROPOSITION DE MME GROMMERCH ET DE M. JUANICO .....</b>	<b>17</b>
A.— LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE CONSIDÈRE QU'IL EST NÉCESSAIRE QU'UN RÈGLEMENT, ÉLABORÉ CONJOINTEMENT PAR LE CONSEIL ET LE PARLEMENT EUROPÉEN, DÉTERMINE LES PRINCIPES ET LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES SIEG, AFIN DE LIMITER LA VOLONTÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE FAIRE APPLIQUER LES RÈGLES DE LA CONCURRENCE D'UNE MANIÈRE DÉFAVORABLE AU BON FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS.....	17
B.— LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE POURSUIT UN SECOND OBJECTIF : APPUYER LA POSITION FRANÇAISE LORS DE L'ACTUELLE NÉGOCIATION DU « NOUVEAU PAQUET SIEG » AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE .....	18
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>21</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE .....</b>	<b>31</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>33</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les services d'intérêt économique général (SIEG) occupent une place importante au sein des valeurs communes de l'Union. Fondements des politiques de renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale, ils contribuent à la lutte contre les inégalités. Ils constituent également un atout considérable pour l'activité économique des États membres car la qualité des services publics et des infrastructures européennes constitue un déterminant important de sa compétitivité.

Le droit communautaire a dû opérer une nécessaire mais difficile conciliation entre, d'une part, l'intérêt des États membres à utiliser les services d'intérêt économique général en tant qu'instrument de politique économique ou sociale, et, d'autre part, l'intérêt de la Communauté au respect des règles de la concurrence et à la préservation de l'unité du marché commun.

Certes, le droit européen ne confère aucune compétence particulière aux institutions communautaires en ce qui concerne le fonctionnement des services d'intérêt général. Il maintient les compétences des États membres en la matière ; il reconnaît que ce sont les administrations publiques nationales – ou locales – qui sont les mieux à même de répondre aux besoins des citoyens de façon adéquate et sont, par conséquent, chargées de définir les SIEG et d'organiser leur fonctionnement.

Mais les SIEG ont été affectés par les règles inscrites dans le traité instituant la Communauté européenne (CE), puis le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier par les règles de la concurrence. En l'absence de règlement ou de directive venant préciser le droit applicable aux SIEG, la Commission s'est appuyée directement sur le TFUE pour prendre des textes qui, en pratique, imposent des contraintes fortes aux autorités publiques qui organisent les SIEG.

La question de l'équilibre entre le respect des règles de la concurrence et la préservation de la spécificité des SIEG a pris une nouvelle actualité avec, d'une part, la modification du TFUE par le traité de Lisbonne, qui affirme de façon claire la compétence du Parlement et du Conseil s'agissant de la définition des règles applicables aux SIEG, et d'autre part, la prochaine révision du « paquet

Monti-Kroes », qui énonce les règles actuelles en matière d'aides d'État attribuées aux gestionnaires de SIEG. La présente résolution a pour objet de rappeler la Commission au respect du mandat qui lui est octroyé par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les règles relatives au principe et aux conditions de fonctionnement des SIEG doivent être établies par le Parlement et le Conseil, par voie de règlement. Un tel règlement permettrait de préserver les prérogatives dont disposent les États membres dans la gestion de leurs services publics économiques et de garantir la sécurité juridique aux autorités publiques et opérateurs de SIEG.

## I.— LE DROIT EN VIGUEUR

### A.— LES SIEG : UNE NOTION DONT L'IMPRÉCISION EST CENSÉE PRÉSERVER LES PRÉROGATIVES DES ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LA DÉFINITION ET L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS ÉCONOMIQUES

La notion de service d'intérêt économique général (SIEG) est mentionnée à plusieurs reprises par le droit primaire, aux articles 14 et 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) d'une part, et dans le protocole n° 26 d'autre part. Ce dernier, annexé au TFUE par le traité de Lisbonne et consacré spécifiquement aux services d'intérêt général, reprend les principes qui doivent guider les travaux des institutions de l'Union sur ce sujet <sup>(1)</sup>.

Malgré l'importance juridique de la notion, les textes communautaires, de quelque niveau que ce soit ne donnent pas de critères de définition. S'agissant de la jurisprudence de la Cour de justice, elle a établi que les SIEG sont des services qui présentent des caractères spécifiques par rapport à ceux que revêtent d'autres activités de la vie économique <sup>(2)</sup>. Une telle jurisprudence encadre les procédures par lesquelles les États membres désignent les SIEG sur leur territoire et les entreprises chargées de leur gestion, mais laisse une marge de manœuvre importante aux États pour définir le contenu de tels services.

L'absence de directive ou de règlement d'application du traité, qui viendraient clarifier la notion, résulte du nécessaire respect du principe de subsidiarité. Conformément à ce dernier, l'UE intervient dans la limite des compétences qui lui ont été confiées par le TFUE, et dans la mesure nécessaire. En l'espèce, il n'appartient pas à la Commission de fournir une liste de critères visant à déterminer le caractère d'intérêt général d'un service donné. De plus, en l'absence de compétence spécialement attribuée à l'UE dans les secteurs concernés, la définition, l'organisation et la fourniture des SIEG relèvent de la responsabilité des États membres : « *La prérogative de l'État membre concernant la définition des SIEG est confirmée par l'absence tant de compétence*

---

(1) « Article premier

*Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :*

- *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;*
- *la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;*
- *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».*

(2) CJCE, arrêts du 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, aff. C-179/90, et du 18 juin 1998, *Corsica Ferries France S.A.*, aff. C-266/95.

*spécialement attribuée à la Communauté que de définition précise et complète de la notion de SIEG en droit communautaire. En effet, la détermination de la nature et de la portée de la notion de SIEG dans les domaines particuliers, qui soit ne relèvent pas de la compétence de la Communauté (...) soit sont fondés sur une compétence communautaire seulement limitée ou partagée (...) reste, en principe, du ressort des États membres »<sup>(1)</sup>.*

L'absence de compétence communautaire en matière de SIEG s'explique par la volonté des États membres de préserver la diversité des réalités et des appellations de leurs services publics, qui est fonction de l'histoire et de la culture de l'intervention publique dans chacun d'entre eux. Une telle disparité permet de répondre aux besoins et préférences diverses des utilisateurs des vingt-sept pays. Le droit communautaire reconnaît que les autorités publiques, au niveau national, régional ou local, sont les plus à même de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général<sup>(2)</sup>. En disposant de la compétence de définir et d'organiser les SIEG, les États membres conservent le contrôle des services publics sur leur territoire. Ils déterminent les activités qui requièrent la mise en place de dispositifs particuliers, en raison des contraintes spécifiques d'intérêt général qui pèsent sur elles.

## **B.— DES PRÉROGATIVES DES ÉTATS MEMBRES ENCADRÉES PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE**

Soumis à des obligations de service public, les services d'intérêt économique général peuvent bénéficier d'une compensation publique pour leur permettre de parvenir à l'équilibre économique de leur activité. Il est ainsi possible de déroger aux règles du droit de la concurrence pour soutenir un service public grâce à des subventions, dans le cas où celui-ci est qualifié de SIEG par l'autorité publique qui l'organise.

Toutefois, l'octroi de telles subventions est strictement encadré, pour ne pas porter atteinte aux règles de la concurrence et affecter le développement des échanges au sein de l'Union. Si la Commission européenne ne dispose d'aucune compétence en matière de définition et d'organisation du fonctionnement des SIEG, elle exerce un contrôle indirect sur ces derniers en se fondant sur les articles 106 et 107 TFUE. Elle détermine si les compensations versées constituent des aides d'État<sup>(3)</sup>, et statue sur leur compatibilité éventuelle avec le droit européen de la concurrence.

---

(1) Arrêt BUPA, TPICE, 12 février 2008, aff. T-289/03.

(2) La seule limite posée à la compétence des États membres est l'erreur manifeste d'appréciation.

(3) Une compensation publique constitue une aide d'État si les quatre critères suivants sont remplis simultanément (CJCE, arrêt du 24 juillet 2003, Altmark, aff. C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747) :

- l'aide est accordée au moyen de ressources publiques ;
- elle procure un avantage sélectif ;
- elle affecte la concurrence ;
- elle affecte les échanges entre États membres.

On distingue alors deux cas :

– dans le premier cas, les compensations publiques versées ne sont pas des aides d'État. Elles sont présumées ne pas entraver les règles de la concurrence : il s'agit des compensations publiques qui remplissent les critères fixés par l'arrêt *Altmark* ;

– dans le second cas, les compensations publiques versées constituent des aides d'État, et sont donc soumises aux règles fixées par la Commission européenne, responsable du contrôle de l'application des règles de la concurrence. L'article 106 TFUE dispose en effet que ces règles s'appliquent aux SIEG, et que la Commission veille à leur application par le biais de directives ou de décisions adressées aux États membres. Sur la base du traité, la Commission a édicté un ensemble de textes qui régissent l'attribution des compensations aux entreprises chargées des SIEG : il s'agit du « paquet Monti-Kroes »<sup>(1)</sup>.

## **1. Lorsque la compensation publique ne constitue pas une aide d'État : l'arrêt *Altmark* ou la règle de *minimis***

### ***a) L'arrêt *Altmark****<sup>(2)</sup>

Dans son arrêt *Altmark*, la Cour de justice a considéré que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107 TFUE à condition que quatre critères cumulatifs soient remplis :

1. L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies.

2. Les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée doivent être préalablement établis d'une façon objective et transparente.

3. La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

---

(1) Le paquet « Monti-Kroes » comprend trois textes :

- une décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ;
- un encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (2005/C 297/04) ;
- une directive « transparence financière » 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

(2) CJCE, arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark*, aff. C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747.

4. Lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant la sélection du candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus.

Lorsque tous les critères de l'arrêt Altmark sont remplis, la compensation de service public ne constitue pas une aide d'État et respecte les règles de la concurrence.

Lorsqu'au moins l'un des critères Altmark n'est pas rempli, et les autres critères définissant l'aide d'État sont en revanche présents, la compensation de service public constitue une aide d'État, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle enfreigne les règles de la concurrence (cf. infra).

### ***b) La règle de minimis***

Si la compensation attribuée est inférieure au seuil fixé par le règlement *de minimis* 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, le critère d'affectation de la concurrence et des échanges est réputé non rempli, et la compensation ne peut être considérée comme une aide d'État. La charge d'investissement d'un SIEG peut être financée par des ressources publiques dans le cadre du Règlement *de minimis* à condition toutefois que ces ressources n'excèdent jamais 200 000 euros sur une période de trois ans, quelles que soient les trois années considérées.

## **2. Lorsque la compensation publique constitue une aide d'État : le paquet Monti-Kroes**

Le fait que la compensation de service public constitue une aide d'État ne signifie pas que cette compensation soit interdite. Le paquet « Monti-Kroes », qui comprend la directive 2005/81/CE, la décision 2005/842/CE et l'encadrement 2005/C297/04<sup>(1)</sup>, définit les conditions de compatibilité des aides versées aux entreprises<sup>(2)</sup> avec le droit de la concurrence.

### ***a) Les aides d'État peuvent être compatibles lorsqu'elles remplissent les trois premiers critères de l'arrêt Altmark***

Selon le quatrième critère de l'arrêt Altmark, le montant de la compensation doit être défini par une procédure de marché public ouverte, transparente et non discriminatoire permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, ou par une procédure

---

(1) Cf. *supra*.

(2) Les règles de la concurrence ne s'appliquent qu'aux « entreprises », mais, en droit communautaire, la notion d'« entreprise » couvre toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de l'entité ou de la façon dont elle est financée.

grâce à laquelle les autorités publiques doivent définir le montant de la compensation sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée.

Selon le paquet « Monti-Kroes », un tel critère n'a pas besoin d'être rempli. Aussi longtemps que l'autorité publique prouve que la compensation attribuée correspond aux coûts nets totaux effectivement supportés par l'opérateur pour la prestation, cette compensation est compatible.

En résumé, on distingue trois cas de figure :

– le SIEG est fourni par un opérateur sélectionné par une **procédure d'appel d'offres** avec un prix fixé. Conformément aux conditions Altmark, la compensation, si elle est égale au prix, **ne constituera pas une aide d'État** ;

– le SIEG est fourni par un opérateur à un coût net donné. Si ce **coût correspond à celui d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée**, conformément aux conditions Altmark, la compensation, si elle est égale au coût, **ne constituera pas une aide d'État** ;

– une compensation supérieure au coût net supporté par une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, est une **aide d'État compatible**, à condition que cette compensation corresponde **aux coûts nets totaux effectivement supportés** par l'opérateur pour la prestation du SIEG.

***b) L'obligation de notification à la Commission dépend du montant de la compensation versée***

La **décision 2005/842/CE** régit les cas où il n'y a pas d'obligation de notification à la Commission, soit les compensations de service public :

– **de moins de 30 millions d'euros sur une base annuelle, accordées aux entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel hors taxe, toutes activités incluses, de moins de 100 millions d'euros au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général** ;

– accordées aux hôpitaux effectuant des activités qualifiées comme services d'intérêt économique général par l'État membre concerné, indépendamment du montant ;

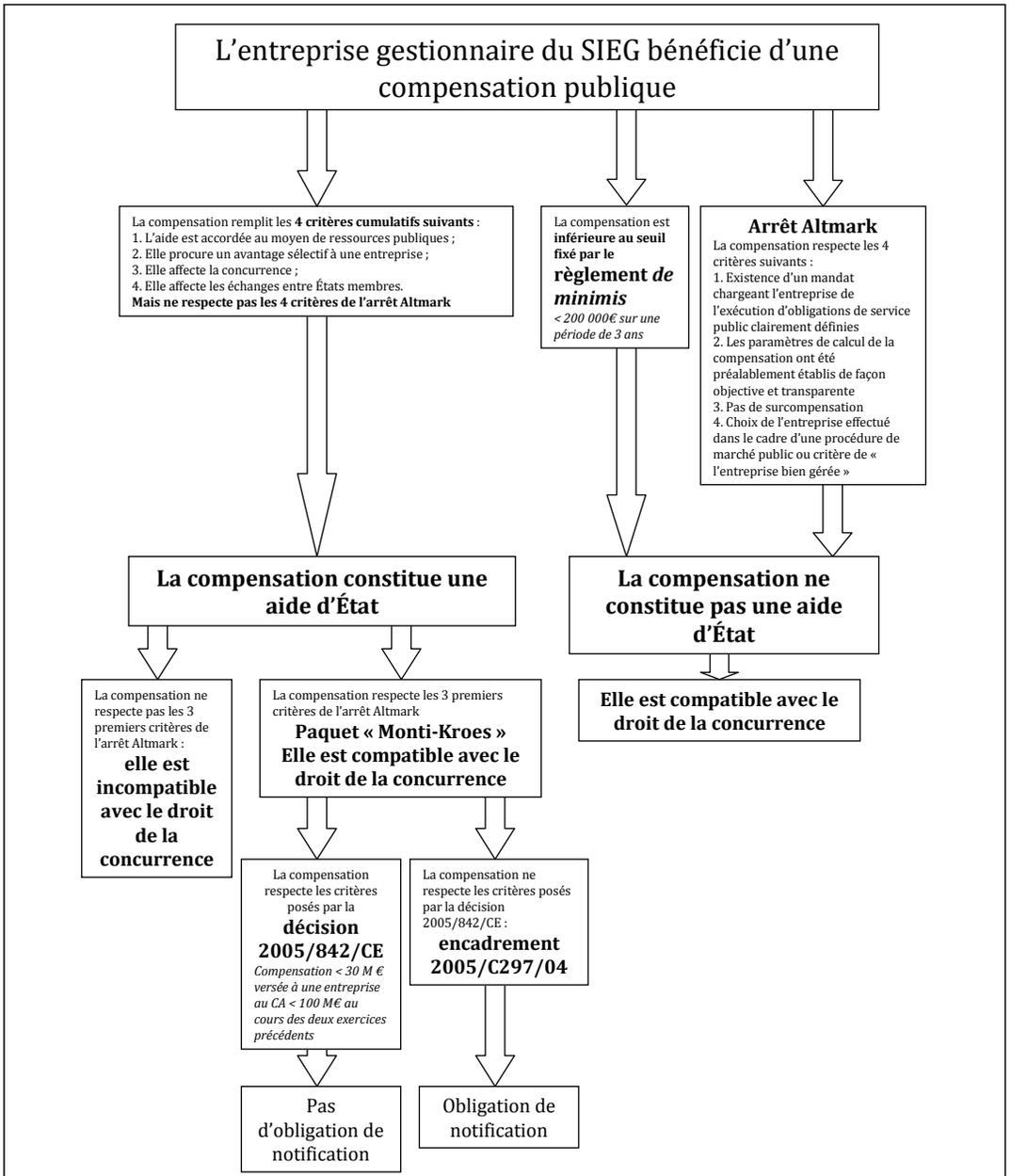
– accordées aux entreprises de logement social effectuant des activités qualifiées comme services d'intérêt économique général par l'État membre concerné, indépendamment du montant ;

– dans le domaine du transport, aux compensations de service public pour les liaisons maritimes avec les îles accordées conformément aux règles sectorielles, dont le trafic annuel ne dépasse pas 300 000 passagers ; pour les aéroports et les ports dont le trafic annuel moyen au cours des deux exercices

précédant celui de l'octroi du SIEG, ne dépasse pas respectivement 1 000 000 et 300 000 passagers.

L'**encadrement 2005/C297/04** régit les cas où il y a obligation de notification à la Commission, c'est-à-dire les aides d'État considérées comme compatibles, mais ne répondant pas aux critères de la décision.

### SYNTHÈSE



## **C.— ILLUSTRATION DE L'IMPORTANCE DE LA NOTION DE SIEG POUR LES SUJETS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

### **1. La plupart des secteurs qui relèvent de la compétence de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale font l'objet d'une réglementation spécifique**

Les secteurs des télécommunications, des postes et de l'énergie ont été harmonisés au niveau de l'Union par voie de directives sectorielles :

– la directive « service universel » 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 2 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques ;

– la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ;

– la directive 2009/72/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Sur tous les points faisant l'objet d'une harmonisation, la marge de manœuvre des États membres est nulle : les services publics doivent être organisés selon les règles communautaires.

### **2. Toutefois, malgré l'existence de règles d'harmonisation, les États membres peuvent qualifier de SIEG des services additionnels, qui vont au-delà des dispositions d'harmonisation**

Certaines activités économiques relevant de la compétence de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ont été considérées comme des SIEG. Par conséquent, la Commission européenne a examiné la compatibilité des compensations versées aux opérateurs chargés de leur gestion avec le droit de la concurrence.

– La fourniture de capacités nouvelles de réserve de production d'électricité afin de faire face à la demande d'électricité à tout moment de l'année, comprenant les périodes de pointe : le financement d'un régime régulant les investissements afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité en Irlande n'a pas été considéré comme aide d'État. La procédure de concurrence ouverte,

transparente et non discriminatoire avait été organisée de manière à assurer que les critères fixés par l'arrêt *Altmark* soient respectés <sup>(1)</sup>.

– L'accès généralisé à l'infrastructure de haut débit et de très haut débit pour toute la population : les subventions finançant les réseaux de télécommunications à haut débit en France n'ont pas été considérées comme des aides. En l'espèce, des paramètres spécifiques ont prédéfini le niveau de la compensation dans le contrat de concession. Il n'y avait aucun risque de surcompensation puisque les paramètres pour le calcul de la compensation ont été précisément définis dans les plans d'affaires des opérateurs, qui ont été basés sur les données spécifiques fournies par l'autorité publique elle-même. L'absence de tout risque de surcompensation a été également assurée par le fait que l'autorité publique avait exigé des opérateurs du SIEG de créer une société *ad hoc* qui garantirait la neutralité du prestataire de services en question, ainsi que par la présence des clauses de retour à meilleure fortune en cas des profits supérieurs à un certain niveau <sup>(2)</sup>. Dans le cas *Dorsal*, la Commission a considéré que le quatrième critère *Altmark* a été rempli parce qu'une analyse comparative approfondie des besoins spécifiques du projet et des offres des candidats, ainsi que la procédure concurrentielle elle-même ont prévu que la compensation soit estimée sur la base des coûts d'une entreprise bien gérée et adéquatement équipée <sup>(3)</sup>.

– Enfin, la distribution des livrets d'épargne postaux a été considérée comme un SIEG. La Commission a conclu que les commissions qui ont été payées par « Casa Depositì e Prestiti », un organisme financier contrôlé par l'État, à « Poste Italiane » n'ont pas été considérées comme des aides d'État. La redevance de marché correspondait à une estimation appropriée du niveau des coûts, qu'engagerait une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée opérant dans le même secteur, en tenant compte des recettes et d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Par conséquent, le 4<sup>ème</sup> critère *Altmark* était rempli <sup>(4)</sup>.

Ces trois exemples illustrent l'importance des critères posés par la jurisprudence *Altmark*. Ils ont une incidence directe sur l'organisation des services publics par les États membres. S'agissant du paquet Monti-Kroes, son incidence est particulièrement forte pour les services publics locaux.

---

(1) *Décision de la Commission relative à l'aide N 475/2003 – Irlande – Obligations de service public concernant des capacités nouvelles de production d'électricité pour la sécurité d'approvisionnement*, JO C 34/8 du 07.02.2004.

(2) *Décision de la Commission relative à l'aide N 381/2004 – France – Haut débit en Pyrénées-Atlantiques*, JO C 162/05, du 02.07.2005, ainsi que *décision de la Commission relative à l'aide N 331/2008 – France – Très haut débit dans le département des Hauts-de-Seine*.

(3) *Décision de la Commission relative à l'aide N 382/2004 – France – Haut débit au Limousin (Dorsal)*, OJ/230/06 du 20.09. 2005.

(4) *Décision de la Commission relative à l'aide C 49/06 – Poste Italiane – Banco Posta – Rémunération versée pour la distribution de produits d'épargne de la Poste*, JO C 31 du 13.02.2007.

## II.— UNE ÉVOLUTION DU DROIT INÉVITABLE

### A.— L’AFFIRMATION PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES DANS LA DÉFINITION DES RÈGLES ET PRINCIPES APPLICABLES AUX SIEG

Le traité de Lisbonne a apporté une modification essentielle à l’article 14 TFUE, consacré aux SIEG :

« Article 14 du TFUE (ex-article 16 du TCE) :

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, 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, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

Cette disposition précise que les principes et conditions qui régissent les SIEG, s'ils demeurent soumis aux règles de la concurrence – articles 106 et 107 TFUE –, dont la Commission se charge de contrôler le respect, sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil **par voie de règlement**, suivant la procédure législative ordinaire.

### B.— LE REMPLACEMENT DU PAQUET « MONTI-KROES » PAR UN NOUVEAU PAQUET SIEG

Le paquet « Monti-Kroes » est entré en vigueur en 2005 – le 29 novembre pour l’encadrement 2005/C297/04 et le 19 décembre pour la décision 2005/842/CE – pour une durée limitée. Il était prévu qu’il soit révisé en novembre 2011, au plus tard, mais a été prolongé jusqu’en janvier 2012, afin de permettre à la Commission européenne de mener à leur terme les travaux préparatoires des nouveaux textes.

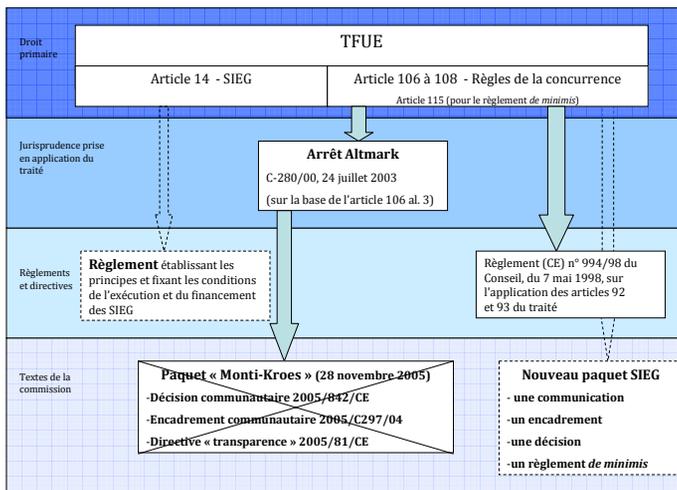
Dès la fin de l’année 2008, les États membres ont remis des rapports sur la mise en œuvre du paquet, et une large consultation publique a été lancée en juin 2010 par la Commission. En mars 2011, sur la base de ces contributions, la Commission a publié une communication présentant les objectifs de la future réforme, la simplification et la clarification des règles applicables aux SIEG. Puis,

à la suite de cette évaluation, à la mi-septembre, elle a soumis quatre textes à consultation publique, pour une durée d'un mois :

- une communication clarifiant les concepts ;
- un encadrement, qui introduit notamment une notion d'efficience ;
- une décision, qui accroît les dérogations accordées aux SIEG répondant à des besoins sociaux essentiels, mais qui abaisse le seuil général d'exemption de notification de 30 à 15 millions d'euros ;
- un règlement *de minimis* spécifique aux SIEG, qui prévoit que les aides *de minimis* puissent atteindre un montant de 150 000 euros par année fiscale, sous réserve de remplir deux critères cumulatifs, celui de la taille de l'entité qui octroie l'aide – seuil de 10 000 habitants –, et celui de la surface financière des entreprises auxquelles l'aide est octroyée – chiffre d'affaires inférieur à 5 millions d'euros.

Le 24 octobre 2011 s'est tenue une réunion multilatérale entre la direction générale de la concurrence et les États membres. Le processus entame désormais sa dernière phase : l'élaboration des textes définitifs, qui paraîtront en janvier prochain après une ultime réunion.

#### ÉVOLUTION ENVISAGÉE DU RÉGIME JURIDIQUE DES SIEG



### **III.— LA PROPOSITION DE MME GROMMERCH ET DE M. JUANICO**

#### **A.— LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE CONSIDÈRE QU'IL EST NÉCESSAIRE QU'UN RÈGLEMENT, ÉLABORÉ CONJOINTEMENT PAR LE CONSEIL ET LE PARLEMENT EUROPÉEN, DÉTERMINE LES PRINCIPES ET LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES SIEG, AFIN DE LIMITER LA VOLONTÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE FAIRE APPLIQUER LES RÈGLES DE LA CONCURRENCE D'UNE MANIÈRE DÉFAVORABLE AU BON FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS**

Lors de l'examen de la proposition de résolution, la Commission des affaires européennes de l'AN a jugé d'une part, que la Commission européenne réglemente seule, par voie de décision, d'encadrement ou de communication, en s'appuyant directement sur l'article 106 TFUE. L'absence de « texte intermédiaire », directive ou règlement, lui laisse une marge de manœuvre trop importante. D'autre part, elle a considéré que les contraintes que la Commission européenne, sous couvert de contrôle de l'application des règles de la concurrence, fixe aux autorités publiques qui souhaitent subventionner un service public sont bien trop strictes ; en pratique, elle empiète sur les compétences des États membres en ne respectant pas le principe de subsidiarité. Une telle situation entraîne des conséquences concrètes sur l'organisation des services publics dans chaque pays de l'Union : ceux-ci ne sont pas libres de définir et d'organiser leurs SIEG tels qu'ils le désireraient.

Cette proposition de résolution demande en conséquence à la Commission européenne de se saisir de la possibilité nouvelle offerte par l'article 14 TFUE de prendre un règlement définissant les principes et les conditions de fonctionnement des SIEG. Un tel règlement limiterait les pouvoirs laissés à la Commission en matière de contrôle des compensations publiques. Il serait élaboré par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire, la codécision, et préserverait les compétences propres des États membres.

Pour la France, l'un des enjeux essentiel de l'évolution du régime des SIEG demeure la clarification des notions. Il s'agit de garantir une meilleure lisibilité et prévisibilité du droit des aides d'État appliqué aux SIEG, et une plus grande sécurité juridique pour les autorités publiques et les opérateurs. L'élaboration d'un règlement servirait également de réflexion commune sur une application du paquet plus proportionnée et adaptée aux enjeux auxquels doivent faire face les autorités publiques. Sa mise en œuvre est bien souvent considérée comme trop complexe par les parties prenantes. Le respect scrupuleux des exigences de mandatement et notamment l'obligation de justifier le montant exact des compensations accordées et les mécanismes de contrôle qu'elles requièrent paraissent difficilement applicables dans certaines situations, et nécessitent une expertise approfondie dont ne disposent pas toutes les autorités publiques engendrant ainsi également parfois des surcoûts importants pour elles. Les États membres et le Parlement européen pourraient également décider d'élargir le spectre des services bénéficiant de dérogations. La France se félicite de la prise en

compte par la Commission de la nature spécifique des services sociaux, mais souhaite que les services culturels bénéficient d'un traitement analogue.

**B.— LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE POURSUIT UN SECOND OBJECTIF : APPUYER LA POSITION FRANÇAISE LORS DE L'ACTUELLE NÉGOCIATION DU « NOUVEAU PAQUET SIEG » AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE**

Le « nouveau paquet SIEG » sera adopté avant qu'un règlement pris sur la base de l'article 14 puisse être adopté. Il est donc primordial que la nouvelle réglementation, entrant en vigueur en janvier 2012, ne soit pas défavorable à la position française.

Certains points de désaccord ont été soulevés par le SGAE. La France :

– estime qu'un financement public accordé dans le cadre d'une relation « *in-house* » avec l'opérateur de SIEG n'est pas une aide d'État. Cette relation, de par son caractère interne, est réputée ne pas affecter la concurrence ;

– accueille favorablement le principe d'un règlement *de minimis* spécifique aux SIEG. Il permet en effet de clarifier la part des financements ne comportant pas d'impact sur le commerce intra-UE et ne relevant donc pas du champ des aides d'État. Toutefois, la faiblesse du montant proposé ainsi que les critères cumulatifs envisagés - taille de la commune et chiffre d'affaires de l'entreprise - affaiblissent sa portée ; en pratique, les conditions *de minimis* ne seraient presque jamais remplies, compte tenu de la taille habituelle des SIEG ;

– est défavorable aux intentions de la direction générale de la Concurrence de la Commission européenne d'abaisser le seuil général de notification de 30 à 15 millions d'euros ainsi que le seuil de notification des aéroports de 1 million à 200 000 passagers annuels. Aucun motif n'a été présenté pour justifier un tel abaissement, qui traduit en fait la volonté de la Commission de contrôler davantage l'octroi de compensations publiques aux opérateurs de SIEG. Augmenter le nombre de cas soumis à obligation de notification accroît les dépenses de procédure des administrations publiques ;

– se félicite de la prise en compte par la Commission de la nature spécifique des services sociaux, mais souhaite également que les services culturels bénéficient d'un traitement analogue.

La réunion multilatérale qui s'est tenue le 24 octobre à Bruxelles a montré que, contrairement à ce que soutenait la Commission européenne, de nombreux États membres partagent la plupart des préoccupations françaises, tout comme la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen. Dans sa proposition de résolution sur la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général du 24 octobre dernier, cette dernière fait remarquer, d'une part, que les instruments juridiques actuels, c'est-à-dire le « paquet Monti-Kroes », manquent de clarté et de

proportionnalité, et, d'autre part, que les textes proposés par la Commission européenne, composant le futur « nouveau paquet » SIEG, n'améliorent pas suffisamment le cadre juridique applicable. Ainsi, les eurodéputés sont-ils « préoccupés de l'intention de la Commission de rajouter des exigences supplémentaires afin de veiller à ce que le développement des échanges ne soit pas altéré dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union, et estiment que ces exigences supplémentaires entraîneraient une incertitude juridique ». Ils ajoutent : « Etant donné que l'article 14 du traité FUE a créé une nouvelle base juridique pour un cadre juridique horizontal, afin d'établir les principes et les conditions, notamment économiques et financières, des services publics, il peut être pourvu sur cette base à la sécurité juridique et à la clarté nécessaires. C'est pourquoi la Commission devrait absolument présenter un tel cadre horizontal avant la fin de l'année 2011. Il convient ce faisant de tenir compte du fait que la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'ÉTAT applicables aux services d'intérêt économique général ne représente qu'une partie de ce cadre d'une nécessité urgente ».

Dans leur état actuel, les projets de la Commission qui composent le « nouveau paquet SIEG » empiètent sur les compétences des États membres sous couvert de contrôle de respect des règles de la concurrence. En demandant à la Commission européenne de proposer un règlement sur la base de l'article 14, il s'agit de rappeler celle-ci au respect de la compétence des États membres dans le domaine des SIEG, et de lui demander d'infléchir ses projets de texte en conséquence.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné la proposition de résolution européenne sur **les services d'intérêt économique général (n° 3855)** sur le rapport de **M. Daniel Fasquelle**.

**M. Serge Poignant, président.** Mes chers collègues, Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de résolution européenne sur les services d'intérêt économique général. Conformément à l'article 151-6 du règlement de l'Assemblée nationale, nous nous sommes saisis, dans un délai d'un mois, de cette proposition adoptée par la Commission des affaires européennes.

Le dispositif de cette résolution relève, et je parle sous le contrôle du rapporteur, du droit communautaire « pur » : il demande à la Commission européenne de proposer, sur la base de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement portant sur le régime juridique applicable aux SIEG.

Mais la question qui est soulevée est d'importance, notamment pour les domaines relevant de la compétence de notre commission, comme l'énergie, les télécommunications ou les postes. En effet, il s'agit de déterminer les règles applicables aux services publics économiques et aux compensations publiques versées aux opérateurs de tels services.

Je laisse la parole à M. Daniel Fasquelle, rapporteur de la proposition de résolution au nom de la Commission des affaires économiques.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Monsieur le président, mes chers collègues, le droit européen ne confère, à l'origine, aucune compétence particulière aux institutions communautaires en ce qui concerne le fonctionnement des services d'intérêt général. Ces derniers ont néanmoins été affectés par les règles inscrites dans le traité CE, devenu traité TFUE, précisément par les règles de la concurrence. Ce faisant, le droit communautaire a dû opérer une nécessaire mais difficile conciliation entre, d'une part, le respect des règles de la concurrence et la préservation de l'unité du marché commun, et, d'autre part, la nécessité des services d'intérêt économique général en tant qu'instruments de politique économique ou sociale.

Le cadre juridique en vigueur depuis 2005 devrait évoluer, pour prendre en compte, d'une part, une modification du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne introduite par le traité de Lisbonne, et, d'autre part, l'obligation juridique faite à la Commission européenne de réviser le « paquet Monti-Kroes », ensemble de trois textes élaborés par la Commission européenne et qu'elle applique en complément de la jurisprudence *Altmark* de la CJSP.

En premier lieu, l'article 14 TFUE, modifié par le traité de Lisbonne, précise que les principes et conditions qui régissent les SIEG, s'ils demeurent

soumis aux règles de la concurrence, dont la Commission se charge de contrôler le respect, sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil par voie de règlement, suivant la procédure législative ordinaire.

En second lieu, les textes composant le « paquet Monti-Kroes » disposent que celui-ci doit être révisé avant le mois de janvier 2012. À ce sujet, la Commission européenne a mis en consultation quatre projets de textes, formant un futur « nouveau paquet SIEG » : une communication clarifiant les concepts ; un encadrement, qui introduit notamment une notion d'efficience ; une décision, qui accroît les dérogations accordées aux SIEG répondant à des besoins sociaux essentiels, mais qui abaisse le seuil général d'exemption de notification de 30 à 15 millions d'euros ; un règlement *de minimis* spécifique aux SIEG, qui prévoit que les aides *de minimis* puissent atteindre un montant de 150 000 euros par année fiscale, sous réserve de remplir deux critères cumulatifs, celui de la taille de l'entité qui octroie l'aide – seuil de 10 000 habitants –, et celui de la surface financière des entreprises auxquelles l'aide est octroyée – chiffre d'affaires inférieur à 5 millions d'euros.

C'est dans ce contexte que la Commission des affaires européennes a adopté la proposition de résolution européenne de Mme Grommerch et de M. Juanico

Lors de l'examen de la proposition de résolution, la Commission des affaires européennes de l'AN a jugé choquant que la Commission européenne réglemente seule les SIEG, par voie de décision, d'encadrement ou de communication, en s'appuyant directement sur l'article 106 TFUE. L'absence de « texte intermédiaire », directive ou règlement, lui laisse une marge de manœuvre trop importante, et fait échapper au Parlement européen et au Conseil la politique européenne sur les services publics.

Ce faisant, ce sont aussi les parlements nationaux qui ne peuvent jouer le rôle que le traité de Lisbonne leur donne, en particulier pour contrôler le principe de subsidiarité.

Cette proposition demande en conséquence à la Commission européenne de se saisir de la possibilité nouvelle offerte par l'article 14 TFUE d'adopter un règlement définissant les principes et les conditions de fonctionnement des SIEG. Proposé par la Commission, un tel règlement serait adopté par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire, et encadrerait les textes pris aujourd'hui par la Commission européenne seule (décisions, communications, encadrements, etc.).

La proposition de résolution européenne poursuit un second objectif : appuyer la position française dans le cadre de l'actuelle négociation du « nouveau paquet SIEG » avec la Commission européenne. Le « nouveau paquet SIEG » sera adopté avant qu'un règlement pris sur la base de l'article 14 puisse être adopté. Il est donc primordial que la nouvelle réglementation, entrant en vigueur en janvier

2012, ne soit pas défavorable à la position française. Certains points de désaccord ont été soulevés par le SGAE.

La France estime qu'un financement public accordé dans le cadre d'une relation *in-house* avec l'opérateur de SIEG n'est pas une aide d'État. Cette relation, de par son caractère interne, est réputée ne pas affecter la concurrence.

La France accueille favorablement le principe d'un règlement *de minimis* spécifique aux SIEG, qui permet de clarifier la part des financements ne comportant pas d'impact sur le commerce intracommunautaire et ne relevant donc pas du champ des aides d'État. Toutefois, la faiblesse du montant proposé ainsi que les critères cumulatifs envisagés (taille de la commune et chiffre d'affaires de l'entreprise) affaiblissent sa portée ; en pratique, les conditions *de minimis* ne seraient presque jamais remplies, compte tenu de la taille habituelle des SIEG.

La France est défavorable aux intentions de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne d'abaisser le seuil général de notification de 30 à 15 millions d'euros ainsi que le seuil de notification des aéroports de 1 million à 200 000 passagers annuels. Aucun motif n'a été présenté pour justifier un tel abaissement, qui traduit en fait la volonté de la Commission de contrôler davantage l'octroi de compensations publiques aux opérateurs de SIEG. Augmenter le nombre de cas soumis à obligation de notification accroît les contraintes et les dépenses de procédure des administrations publiques.

En revanche, la France se félicite de la prise en compte par la Commission de la nature spécifique des services sociaux, mais souhaite également que les services culturels bénéficient d'un traitement analogue.

Dans leur état actuel, les projets de la Commission qui composent le « nouveau paquet SIEG » vont au-delà du mandat qui est accordé à cette dernière. En demandant à la Commission européenne de proposer un règlement sur la base de l'article 14, il s'agit de rappeler celle-ci au respect de la compétence des États membres dans le domaine des SIEG, et d'infléchir ses projets de texte en conséquence.

J'ajouterai que, dans sa proposition de résolution sur le « nouveau paquet SIEG » du 24 octobre dernier, la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen partage cette analyse. En effet, elle fait remarquer, d'une part, que les instruments juridiques actuels, c'est-à-dire le « paquet Monti-Kroes », manquent de clarté et de proportionnalité, et, d'autre part, que les textes proposés par la Commission européenne, composant le futur « nouveau paquet » SIEG, n'améliorent pas suffisamment le cadre juridique applicable. Ainsi, les eurodéputés sont-ils « préoccupés de l'intention de la Commission de rajouter des exigences supplémentaires afin de veiller à ce que le développement des échanges ne soit pas altéré dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union, et estiment que ces exigences supplémentaires entraîneraient une incertitude juridique ». Ils ajoutent : « Étant donné que l'article 14 du traité

FUE a créé une nouvelle base juridique pour un cadre juridique horizontal, afin d'établir les principes et les conditions, notamment économiques et financières, des services publics, il peut être pourvu sur cette base à la sécurité juridique et à la clarté nécessaires. C'est pourquoi la Commission devrait absolument présenter un tel cadre horizontal avant la fin de l'année 2011. Il convient ce faisant de tenir compte du fait que la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général ne représente qu'une partie de ce cadre d'une nécessité urgente ».

Pour les raisons que je viens de vous présenter, mes chers collègues, je considère donc qu'il est important que la Commission des affaires économiques soutienne la position de la Commission des affaires européennes en se prononçant en faveur de cette proposition de résolution.

**M. François Brottes.** Ce texte est certes technique, mais il revêt également une dimension politique importante. Il porte sur un sujet fondamental, auquel notre commission est confrontée depuis que l'on transpose des directives européennes sectorielles. Des difficultés se posent notamment en présence de dispositions relatives aux services publics, à l'aménagement du territoire et, plus généralement à tous les domaines dans lesquels il n'y a pas de rentabilité économique évidente ou qui se caractérisent par une carence de l'initiative privée. De nombreux secteurs relevant de la compétence de la Commission des affaires économiques ont un lien direct avec la notion de SIEG, et la France, en raison de l'importance qu'elle attache à ses services publics, est sans doute le pays européen le plus concerné par ce sujet. On ne saurait donc placer l'ensemble des États membres sous une toise commune. Pour autant, la prise en compte de la dimension horizontale de la question, telle qu'elle a été évoquée par le rapporteur, est demandée par la France et nos partenaires européens depuis le sommet de Barcelone, en mars 2002 : sous l'impulsion du premier ministre Lionel Jospin, avec l'aval du président Jacques Chirac, la France avait fait acter la nécessité d'adopter une directive consacrée aux SIEG.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Les premières dispositions relatives aux SIEG ont été adoptées dans le cadre du traité d'Amsterdam, sous le gouvernement de M. Alain Juppé et la présidence de M. Jacques Chirac.

**M. François Brottes.** Certes, mais cette question figurait dans les conclusions du sommet de Barcelone, en contrepoint de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie pour les entreprises. Toutefois, ces dispositions n'ont jamais été suivies d'effet. Puis l'article 14 TFUE a fait référence à la notion de SIEG, sans toutefois prévoir ses modalités d'application. Les quatre projets de textes évoqués par le rapporteur, qui doivent constituer le « nouveau paquet SIEG », suscitent l'inquiétude dans notre pays. Le groupe SRC partage à cet égard les préoccupations des autorités françaises. C'est pourquoi il est important que cette proposition de résolution fasse l'objet d'un accord unanime de l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** C'est l'esprit qui a présidé aux travaux de la Commission des affaires européennes.

**M. François Brottes.** C'est la raison pour laquelle ce texte a été cosigné par un député de la majorité et un député de l'opposition. Comme je l'ai dit, le droit européen ne doit pas s'appliquer uniformément à chacun des États membres, car cela nous empêcherait de maintenir des services de proximité, qui nécessitent des aides publiques. Il est fondamental que l'on puisse débattre de ces questions, et pas uniquement au sein de la Commission des affaires européennes. On doit craindre en effet que le prochain « paquet », remplaçant celui de M. Monti et de Mme Kroes, aille dans le sens d'une application uniforme du droit européen.

Monsieur le rapporteur, quel est votre avis sur la volonté des autorités françaises d'inclure les services culturels dans le cadre de la réflexion générale ?

Votre amendement CE 5 étend le champ de la résolution. Or, il convient de se concentrer sur un objectif précis, à savoir les modalités d'autorisation des aides publiques aux SIEG. Je ne suis donc pas certain que votre amendement soit adapté au but que l'on poursuit.

**M. le président Serge Poignant.** Monsieur Brottes, je suis d'accord avec vous sur le fait que, si l'on veut être entendus des institutions européennes, il faut agir de concert.

**M. Jean-Charles Taugourdeau.** Le livre blanc de la Commission européenne, se référant aux articles 16 et 86 TFUE, définit les SIEG comme des *« services de nature économique que les États membres ou la communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général »*. Plus précisément, la notion de SIEG désigne certains services fournis par les grandes industries de réseaux, à l'instar des secteurs des transports, de la poste, de l'énergie et des télécommunications. Mais la notion de SIEG s'étend à d'autres activités économiques caractérisées par des obligations de service public. Ce sont des services importants dont le financement peut entrer en contradiction avec le respect des règles de la libre concurrence. Il est donc nécessaire de parvenir à une transparence maximale sur la notion de SIEG, en particulier en ce qui concerne les aides publiques dont ils peuvent bénéficier. Il faut un cadre clair, afin d'éviter que les institutions européennes les remettent en cause au motif d'un contrôle des aides d'État.

**M. Michel Piron.** Il s'agit effectivement d'un sujet important. Je dresserai un parallèle avec le logement social, secteur dans lequel des conflits d'interprétation se sont posés avec la Commission européenne, notamment au regard de la notion d'intérêt général. On peut se plier aux règles de la concurrence, à condition qu'elles aient pour finalité la poursuite d'un principe qui s'impose à tous les autres : l'intérêt général. C'est le fondement de notre mandat électif.

**Mme Corinne Erhel.** Je souhaiterais obtenir une précision sur l'articulation entre les projets nationaux et européens en matière de déploiement

du très haut débit. Quels projets de déploiement pourront être menés dans le cadre des SIEG ? Quel sera, à cet égard, l'impact du règlement *de minimis* ? Ces projets exigent en effet des financements importants. Je rappelle que des SIEG dans le domaine du très haut débit ont été mis en œuvre dans le Limousin, dans les Pyrénées occidentales et dans les Hauts-de-Seine – ce dernier projet ayant particulièrement attiré l'attention.

**M. François Brottes.** Lorsque l'on parle des SIEG, on évoque plus les règles de fonctionnement que les règles d'investissement. Toutefois, les infrastructures exploitées de manière « passive » dans le respect des règles de la concurrence, ne me paraissent pas relever du statut juridique des SIEG. Mais la question mérite d'être soulevée. Un autre sujet important concerne les directives sectorielles. L'Europe a défini la notion de service universel dans des domaines tels que les postes et les télécommunications. Je rappelle que le service universel désigne le droit de tous les Européens à recevoir un service de base, pas nécessairement à des conditions tarifaires identiques. Cela a justifié la création de fonds de compensation, auxquels cotisent tous les opérateurs, afin de financer les services qui ne peuvent assurer seuls leur rentabilité. Comment les services universels s'inscrivent-ils dans le cadre juridique des SIEG ? Il y a là une contradiction majeure.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Je rappellerai qu'à défaut de dispositions figurant dans les traités ou dans d'autres textes européens, et en l'absence de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission européenne dispose d'une entière latitude. Il est donc nécessaire de prévoir un texte encadrant les SIEG dans le respect du principe de subsidiarité. Pour répondre plus précisément aux questions qui ont été soulevées, il convient de prendre en compte la nature spécifique des services culturels, comme c'est le cas pour les services sociaux. Cela permettra, par exemple, de les faire bénéficier de l'exemption de notification, dans la mesure où ils ne dépasseront probablement pas, pour la plupart d'entre eux, les seuils en vigueur.

J'en viens à présent à l'amendement CE 5. La proposition de résolution vise l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont le champ d'application est plus large que les dispositions précédentes, qui ne concernaient que l'encadrement des aides d'État, et ne relevaient donc que du droit européen de la concurrence. Il ne me semblait pas logique – et Mme Grommerch partage mon point de vue – d'adopter une résolution qui se réfère à l'article 14 TFUE mais qui ne renvoie en réalité qu'aux aides publiques, c'est-à-dire qu'au seul droit européen de la concurrence. Par cohérence, il faut demander, sur le fondement de l'article 14 TFUE, l'adoption d'un règlement qui a un champ d'application commun à celui de cet article. J'ai donc souhaité reprendre dans cet amendement CE 5 les dispositions de l'article 14, en prévoyant que, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil adopteront un règlement déterminant les principes et les conditions de fonctionnement des SIEG. On pourrait éventuellement ajouter : « *sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir,*

*de faire exécuter et de financer ces services* ». S'agissant du très haut débit, si les seuils sont abaissés, comme le souhaite la Commission européenne, certaines opérations entreraient dans le champ d'application du traité. Il faut être extrêmement vigilant sur ce point et obtenir de la Commission qu'elle ne réduise pas les seuils.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Je souhaiterais revenir sur cette dernière question. Pouvez-vous nous assurer que les grandes institutions culturelles françaises, financées à près de 100 % par des fonds publics, demeureront exclues du champ d'application du traité FUE ?

**M. François Brottes.** Le rapporteur nous a expliqué, à l'appui de son amendement, qu'il est logique de citer l'article 14 si on souhaite y faire référence. Plusieurs observations sur ce point : d'abord, l'article 14 est déjà cité à l'alinéa 9 et il me semble que se répéter à cinq lignes d'intervalle ne constitue pas une bonne rédaction juridique – mais le rapporteur est plus juriste que je ne le suis...

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Citer deux fois le même texte, dans les considérants et le dispositif par exemple, est habituel. Je vois dans la répétition que vous critiquez un signe de cohérence.

**M. François Brottes.** J'en conviens. Par contre, je crois que l'amendement du rapporteur pose un problème politique tactique. Le rapporteur affirmait tout à l'heure qu'édicter un règlement reviendrait à faire rentrer dans le jeu le Parlement européen et à retirer à la Commission sa capacité à décider seule ; accepter la proposition du rapporteur revient à élargir le champ de la résolution et à demander à ce que la Commission européenne n'ait plus du tout de marge de manœuvre en matière de SIEG, ce qui me semble un peu frontal. La rédaction actuelle est compatible avec l'article 14 et met l'accent sur le sujet précis des aides d'État, ce qui me paraît préférable.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Je ne souscris pas à cette analyse. L'article 14 n'a pas d'intérêt s'il se limite aux seules aides d'État ; la nouveauté du traité de Lisbonne, qui l'a créé, est de permettre un règlement plus large traitant l'ensemble des principes de fonctionnement des SIEG. Pour être entièrement cohérent, je pourrais d'ailleurs vous proposer de reprendre la totalité de la fin de l'article 14, ainsi libellée : « sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ». Il ne s'agit pas d'empêcher la Commission européenne d'agir ou de l'attaquer de manière frontale, mais de demander à ce qu'un cadre soit établi ; aujourd'hui, la Commission n'a pas de cadre : elle agit sur le fondement des articles 106 et 107 du traité et de la jurisprudence *Altmark*, mais celle-ci ne peut pas être aussi précise qu'un règlement. Il serait d'ailleurs dangereux que la Commission européenne propose demain un règlement concernant la seule problématique des aides d'État et oublie les autres sujets de préoccupation relatifs au SIEG, notamment la subsidiarité. L'idée de déterminer les principes généraux applicables aux SIEG est d'ailleurs suggérée depuis longtemps, notamment par les

socialistes européens, qui proposaient au moment de l'examen de la directive « services » une directive cadre ; vous reprenez cette idée dans votre amendement dont l'exposé des motifs affirme qu'il est opportun d'« élargir » le champ de la résolution. L'adoption d'une directive cadre n'est plus possible aujourd'hui puisque l'article 14 prévoit un règlement, mais vous voyez, Monsieur Brottes, que nous partageons le même objectif.

**M. Frédérique Massat.** Je m'interroge sur le fait que le texte de la résolution, tel qu'il serait réécrit par votre amendement, conduirait à demander à la Commission européenne de fixer les principes applicables aux SIEG, alors que l'article 14 qui est cité dans l'exposé des motifs donne cette compétence au Parlement et au Conseil.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Il ne s'agit pas de cela. Aujourd'hui, la Commission définit les règles applicables aux SIEG car les traités, comme tous traités internationaux, sont brefs. L'idée est de glisser entre ces traités et les paquets « Monti-Kroes » et « Almunia » un règlement cadre qui fixe des limites au pouvoir d'intervention de la Commission et veille à ce que la liberté des États d'organiser des SIEG soit respectée par la Commission. La Commission va beaucoup plus loin avec le dernier paquet qu'elle ne l'avait fait dans le précédent et, de fil en aiguille, menace aujourd'hui d'empiéter sur le pouvoir des États membres d'organiser des services publics.

**M. François Brottes.** Je comprends dans la résolution telle qu'il est proposé de l'écrire qu'on demande à la Commission de prendre l'initiative d'appliquer l'article 14, c'est-à-dire de proposer au Parlement et au Conseil de statuer par voie de règlement. La Commission ne se substituerait donc pas à ces institutions.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** C'est exact. J'ajoute qu'en droit communautaire, un texte législatif ne peut être proposé que par la Commission, et non par le Parlement ou le Conseil. Un Parlementaire européen n'a pas le pouvoir de proposer un texte, comme nous l'avons en France.

**M. François Brottes.** Ce n'est pas le cas pour les directives...

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Si : à de très rares exceptions près, la procédure législative s'applique aux deux types de textes et le pouvoir d'initiative est dans les mains de la Commission.

**M. François Brottes.** Je veux bien l'admettre. J'en reviens au fond. Nous sommes en faveur d'une directive cadre car nous pensons qu'il est utile de ménager une certaine souplesse dans l'application des règles régissant les SIEG en fonction des secteurs ou des pays. Le problème du règlement est qu'il posera des principes généraux qui s'appliqueront de la même façon à tous les services quels qu'ils soient. Nous n'avons donc pas exactement la même approche.

Ensuite, monsieur le rapporteur, ce que vous demandez à la Commission européenne, c'est qu'il faudrait qu'elle applique le traité. Est-ce que cela constituera une avancée majeure de rappeler à la Commission qu'elle doit appliquer les traités ? Je n'en suis pas sûr. À l'inverse, la rédaction actuelle de la résolution, plus sobre, permet d'enfoncer un coin sur le sujet précis des aides d'État sans donner l'impression à la Commission européenne de lui faire la leçon.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Je rappelle d'abord que le règlement européen n'est pas comme le règlement français : il s'agit en réalité davantage d'une loi. Ensuite, il n'est aujourd'hui pas possible de demander une directive cadre sur les SIEG car les traités fournissent seulement une base juridique pour adopter un règlement, à travers l'article 14. Par ailleurs, il existe deux types de règlements européens : le règlement de base, qui fixe des principes généraux, et le règlement d'application ; c'est un règlement de base qu'il est proposé d'adopter en matière de SIEG. Concernant les éventuels inconvénients liés à l'application uniforme d'un règlement, je crois que ce que vous proposez va à l'inverse de ce que vous recherchez : un règlement de base accroîtrait les marges de manœuvre dont disposent les États membres pour organiser des SIEG permettant une adaptation aux différents contextes.

**M. François Brottes.** Je veux bien qu'on donne des leçons, mais nous rappelons dans notre exposé des motifs que le parti socialiste européen a pris l'initiative de rédiger une directive cadre sur les SIEG. Je doute que nos collègues européens aient pris une initiative impossible à mettre en œuvre...

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** Vos collègues européens ont pu demander à la Commission européenne de proposer une directive mais ils n'ont pas pu proposer eux-mêmes une directive. En outre, l'article 14 a été introduit depuis, qui donne une base légale pour un règlement et non une directive : la directive, c'était avant le traité de Lisbonne... Je vous signale d'ailleurs que vos collègues européens sont sur la même longueur d'onde que nous, les parlementaires européens demandant aujourd'hui un règlement, comme je l'ai rappelé dans mon intervention liminaire. Enfin, la directive est peut-être un meilleur instrument pour fixer un cadre, mais le règlement peut aussi être utilisé à cette fin dès lors que c'est un règlement de base ; il a en plus l'avantage de s'appliquer directement, sans qu'il soit besoin de textes au niveau national.

**M. Michel Piron.** Je crois que la mésentente ne repose que sur un problème de mots : le Parlement peut demander à la Commission européenne d'utiliser son initiative et a donc l'initiative de l'initiative, mais pas l'initiative. Au-delà de cette querelle sémantique, vos positions ne diffèrent guère.

**M. le président Serge Poignant.** Il fallait l'intervention d'un philosophe pour clore cette discussion !

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels n° CE 2, n° CE 3 et n° CE 4 du rapporteur.*

*Puis elle en vient à l'examen des amendements n° CE 1 de M. François Brottes et n° CE 5 du rapporteur, soumis à discussion commune.*

**M. François Brottes.** Ce que j'ai compris des propos du rapporteur est qu'il fait la même proposition que nous. Ce que nous appelons directive cadre, il l'appelle règlement de base. Je maintiens ma réserve sur le fait que réécrire la proposition pour faire référence à l'article 14 peut apparaître comme un rappel à l'ordre de la Commission européenne ; je n'ai cependant pas de réserve sur le fond, mais seulement sur la méthode. Nous pourrions retirer notre amendement, considérant qu'avec le vôtre, vous appelez bien à une initiative législative plus large conformément à ce que nous souhaitons : j'admets, en outre, volontiers que le renvoi à la directive cadre demandée en 2006 n'ait plus beaucoup de sens du fait de l'adoption, entre-temps, du traité de Lisbonne. Vous voyez que nous sommes aujourd'hui dans une perspective d'honnêteté intellectuelle et d'intelligence collective... et pour nous être agréable, Monsieur le rapporteur, il faudrait que vous citiez dans votre amendement la notion d'« aide publique », car nous avons pointé les particularités des aides publiques.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur.** J'ajoute simplement qu'existe aujourd'hui une forte demande des parlementaires européens que nous soutenons aujourd'hui. Je suis tout à fait prêt à satisfaire la demande de M. Brottes en ajoutant à la fin de l'amendement proposé le membre de phrase suivant : « et définissant en particulier les aides publiques dont ils peuvent bénéficier ».

*La Commission **adopte** l'amendement n° CE 5 du rapporteur ainsi **rectifié**.*

*Puis elle **adopte à l'unanimité** l'ensemble de la proposition de résolution européenne ainsi **modifiée**.*

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Considérant que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des règlements du Parlement européen et du Conseil établissent les principes et les conditions de fonctionnement, notamment économiques et financières, qui permettent aux services d'intérêt économique général (SIEG) d'accomplir leurs missions et de remplir leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et de ses États membres ;
- ⑤ Considérant que les pouvoirs propres reconnus à la Commission européenne par les traités en matière de contrôle des aides d'État ne sauraient avoir pour effet d'autoriser la Commission européenne à remettre en cause l'organisation des services sociaux des États membres ;
- ⑥ Considérant que la notion de SIEG a besoin d'être complétée et précisée ;
- ⑦ Considérant que le statut des SIEG est indissociable des aides d'État pouvant leur être accordées ;
- ⑧ Considérant que les exigences démocratiques imposent qu'un sujet d'une telle importance soit débattu au sein des organes délibérants de l'Union européenne, le Conseil et le Parlement européen ;
- ⑨ Demande en conséquence à la Commission européenne de proposer, sur la base de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement établissant les principes et fixant les conditions, notamment économiques et financières, du fonctionnement des SIEG et définissant en particulier les aides publiques dont ils peuvent bénéficier.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### *Article unique*

**Amendement CE 1 présenté par Mmes et MM. François Brottes, Annick Le Loch, Jean Gaubert, Corinne Erhel, Geneviève Fioraso, Jean-Louis Gagnaire, Pascale Got, Jean Grellier, Jean-Yves Le Déaut, Catherine Coutelle, William Dumas, Henri Jibrayel, Conchita Lacuey, Jean-Yves Le Bouillonnet, Michel Lefait, Serge Letchimy, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie Lou Marcel, Jean-René Marsac, Frédérique Massat, Kléber Mesquida, Germinal Peiro, François Pupponi, Chantal Robin-Rodrigo, Jean-Michel Villaumé et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

À l'alinéa 9, après les mots : « de proposer », insérer les mots : « une directive cadre sur les SIEG et ».

**Amendement CE 2 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur :**

À l'alinéa 4, après le mot : « Parlement », insérer le mot : « européen ».

**Amendement CE 3 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur :**

À l'alinéa 5, substituer au mot : « pays », le mot : « États ».

**Amendement CE 4 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur :**

À l'alinéa 8, substituer au mot : « délibératifs » le mot : « délibérants ».

**Amendement CE 5 *rect.* présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur et M. François Brottes :**

Après le mot : « règlement », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 9 : « établissant les principes et fixant les conditions, notamment économiques et financières, du fonctionnement des SIEG et définissant en particulier les aides publiques dont ils peuvent bénéficier ».