



Bruxelles,
D/52891
DGCOMP/I1/D(2005)179

ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE DES AIDES D'ÉTAT SOUS FORME DE COMPENSATIONS DE SERVICE PUBLIC

1. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

1. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice¹ que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, si elles remplissent certaines conditions. Toutefois, si les compensations de service public ne remplissent pas ces conditions, et si les critères généraux d'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, sont remplis, ces compensations constituent des aides d'État.

2. La décision de la Commission n° ... du ... 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 définit les conditions dans lesquelles certains types de compensations de service public constituent des aides d'État compatibles avec l'article 86, paragraphe 2, et exempte de l'obligation de notification préalable les compensations satisfaisant à ces conditions. Les compensations de service public qui constituent des aides d'État et qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision n°... restent soumises à l'obligation de notification préalable. L'objet de cet encadrement est de préciser dans quelles conditions ces aides d'État peuvent être compatibles avec le marché commun, conformément aux dispositions de l'article 86, paragraphe 2.

3. Le présent encadrement est applicable aux compensations de service public accordées à des entreprises pour des activités soumises aux règles du traité CE, à l'exception du secteur des transports et du secteur de la radiodiffusion de service public qui est couvert par la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État².

¹ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 Altmark Trans, et arrêt du 27 novembre 2003 dans les affaires jointes C-34/01 à C-38/01 Enirirsorse SpA.

² JO C 320 du 15 novembre 2001.

4. Les dispositions du présent encadrement s'appliquent sans préjudice des dispositions spécifiques plus strictes relatives aux obligations de service public contenues dans des législations et mesures communautaires sectorielles.

5. Les dispositions du présent encadrement s'appliquent sans préjudice des dispositions communautaires en vigueur en matière de marchés publics et de concurrence (en particulier des articles 81 et 82).

2. CONDITIONS DE LA COMPATIBILITE DES COMPENSATIONS DE SERVICE PUBLIC QUI CONSTITUENT DES AIDES D'ÉTAT

2.1. Dispositions générales

6. Dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003³, la Cour a fixé les conditions dans lesquelles les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État.

«[...] Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies. [...]

«[...] Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. [...] Aussi, la compensation par un État membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère a posteriori que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

«[...] Troisièmement, 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 y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. [...]

«[...] Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger 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 de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.»

³ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, non encore publié.

7. Lorsque ces quatre critères sont remplis, les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État et les articles 87 et 88 du traité ne s'appliquent pas. Si les États membres ne satisfont pas à ces critères et si les critères généraux d'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité sont remplis, les compensations de service public constituent des aides d'État.

8. La Commission est d'avis qu'au stade actuel de développement du marché intérieur, ces aides d'État peuvent être déclarées compatibles avec le traité en application de l'article 86, paragraphe 2, si elles sont nécessaires au fonctionnement des SIEG et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Les conditions suivantes doivent être remplies pour parvenir à cet équilibre.

2.2. Réel service d'intérêt économique général au sens de l'article 86 du traité CE

9. Il résulte de la jurisprudence qu'à l'exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l'objet d'une réglementation communautaire, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général. Dès lors, à l'exception de ces secteurs, la tâche de la Commission est de veiller à ce que ces dispositions soient appliquées sans erreur manifeste en ce qui concerne la définition des SIEG.

Il résulte en effet de l'article 86, paragraphe 2, que les entreprises⁴ chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont des entreprises chargées d'une «mission particulière». Lorsqu'ils définissent les obligations de service public et évaluent si ces obligations sont remplies par les entreprises concernées, les États membres sont invités à mener de vastes consultations, en particulier des utilisateurs.

2.3. Nécessité d'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation

10. La notion de service d'intérêt économique général au sens de l'article 86 du traité implique que les entreprises en cause aient été chargées d'une mission particulière attribuée par l'État⁵. À l'exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l'objet d'une réglementation communautaire, les pouvoirs publics demeurent à tout moment responsables de fixer l'ensemble des critères et des conditions applicables à la prestation de services, indépendamment du statut du prestataire et de la question de savoir si le service est fourni sur la base d'une concurrence libre. Il en résulte qu'une attribution de service public est nécessaire pour définir les obligations des entreprises en cause et de l'État. Par État, il convient d'entendre l'État central ou les collectivités locales ou régionales.

⁴ On entend par entreprise toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement. Par entreprise publique, on entend toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de leur droit de propriété, de leur participation financière ou des règles qui la régissent, conformément à l'article 2, paragraphe 1, point b), de la directive 80/723/CEE de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 195 du 29 juillet 1980, p. 35, telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2000/52/CE, JO L 193 du 29 juillet 2000, p. 75).

⁵ Voir notamment arrêt de la Cour du 21 mars 1974, BRT / SABAM. Affaire C-127/73 Rec. 1974 p. 313

11. La responsabilité de la gestion du service d'intérêt économique général doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque Etat membre. Ce ou ces actes, doivent notamment indiquer:

- la nature précise des obligations de service public et leur durée;
- les entreprises concernées et le territoire concernés;
- la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés aux entreprises;
- les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation;
- les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.

12. Lorsqu'ils définissent les obligations de service public et évaluent si ces obligations sont remplies par les entreprises concernées, les États membres sont invités à mener de vastes consultations, en particulier des utilisateurs.

2.4. Montant de la compensation

13. Le **montant de la compensation** ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Il comprend tous les avantages accordés par l'État ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit. Le bénéfice raisonnable peut notamment inclure tout ou partie des gains de productivité réalisés par les entreprises en cause au cours d'une période convenue et limitée, sans altérer le niveau qualitatif des services fixé par l'État.

En tout état de cause, une compensation doit être effectivement utilisée pour assurer le fonctionnement du SIEG concerné. La compensation d'un service public accordée pour le fonctionnement d'un SIEG, mais utilisée en fait pour intervenir sur d'autres marchés n'est pas justifiée et constitue donc une aide d'État incompatible. L'entreprise qui perçoit la compensation de service public peut toutefois profiter normalement de son bénéfice raisonnable.

14. Les **coûts à prendre en considération** comprennent tous les coûts liés au fonctionnement du SIEG. Lorsque les activités de l'entreprise en cause se limitent au SIEG, tous ses coûts peuvent être pris en considération. Lorsque l'entreprise réalise également des activités en dehors du SIEG, seuls les coûts liés au SIEG peuvent être pris en considération. Les coûts attribués au SIEG peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du SIEG, une contribution adéquate aux coûts fixes communs au SIEG et à d'autres activités, et une rémunération appropriée des capitaux propres affectés au SIEG⁶. Les coûts liés aux investissements, notamment en matière d'infrastructures, peuvent être pris en compte lorsqu'ils s'avèrent nécessaires pour le fonctionnement du SIEG. Les coûts attribués à d'éventuelles activités en dehors du SIEG

⁶ Voir arrêt de la Cour du 3 juillet 2003, *Chronopost SA*, affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01P.

doivent couvrir tous les coûts variables, une contribution adéquate aux coûts fixes communs et une rémunération appropriée des capitaux. Ces coûts ne peuvent en aucun cas être imputés au SIEG. Le calcul des coûts doit respecter les critères précédemment définis et être fondé sur des principes de comptabilité analytique généralement acceptés, qui doivent être signalés à la Commission dans le cadre de la notification effectuée conformément aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3.

15. Les **recettes à prendre en considération** doivent au moins inclure toutes les recettes tirées du SIEG. Si l'entreprise en cause dispose de droits exclusifs ou spéciaux liés à un SIEG qui génère des bénéfices excédant le bénéfice raisonnable, ou bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être pris en considération, indépendamment de leur qualification au regard de l'article 87, et s'ajoutent à ses recettes. L'État membre peut également décider que les bénéfices retirés d'autres activités, en dehors du SIEG, doivent être affectés en tout ou en partie au financement du SIEG.

16. Par «**bénéfice raisonnable**», il convient d'entendre un taux de rémunération du capital propre qui doit prendre en compte le risque, ou l'absence de risque, encouru par l'entreprise du fait de l'intervention de l'État, notamment si ce dernier octroie des droits exclusifs ou spéciaux. Normalement, ce taux ne doit pas dépasser le taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des années récentes. Dans les secteurs où il n'existe aucune entreprise comparable à celle à laquelle a été confiée la gestion du SIEG, une comparaison peut être effectuée avec des entreprises établies dans d'autres États membres ou, au besoin, appartenant à d'autres secteurs, à condition que les caractéristiques particulières de chaque entreprise soient prises en considération. Pour la détermination du bénéfice raisonnable, l'État membre peut introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service rendu et aux gains de productivité.

17. Lorsqu'une entreprise réalise des activités qui se situent à la fois dans le cadre du SIEG et en dehors de celui-ci, sa comptabilité interne doit indiquer séparément les coûts et les recettes liés au SIEG et à d'autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes. Lorsqu'une entreprise est chargée de la gestion de plusieurs SIEG, soit parce que l'autorité qui assigne le SIEG est différente, soit parce que c'est la nature du SIEG qui est différente, la comptabilité interne de l'entreprise doit permettre de garantir l'absence de surcompensation au niveau de chaque SIEG. Ces principes sont sans préjudice des dispositions de la directive de la Commission relative à la **transparence des relations financières** entre les États membres et certaines entreprises⁷, dans les cas où cette directive s'applique.

3. SURCOMPENSATION

18. L'État doit procéder, ou faire procéder, à un contrôle de l'absence de surcompensation. La surcompensation n'étant pas nécessaire au fonctionnement du SIEG, elle constitue une aide d'État incompatible qui doit être remboursée à l'État. En outre, pour l'avenir, les paramètres de calcul de la compensation doivent être mis à jour.

⁷ Directive 80/723/CEE

19. Lorsque le montant de la surcompensation ne dépasse pas 10 % du montant de la compensation annuelle, il peut être reporté sur l'année suivante. Certains SIEG peuvent connaître des coûts avec une variabilité annuelle importante, notamment en ce qui concerne des investissements spécifiques. En pareille hypothèse, une surcompensation exceptionnelle supérieure à 10 % certaines années peut se révéler nécessaire au fonctionnement du SIEG. La situation spécifique susceptible de justifier une surcompensation supérieure à 10 % doit être expliquée dans la notification à la Commission. Il convient toutefois qu'un bilan soit effectué selon une périodicité adaptée à chaque secteur d'activité qui, en tout état de cause, ne devrait pas dépasser quatre ans, et que l'intégralité de la surcompensation constatée à l'issue de cette période soit remboursée.

20. Une surcompensation peut être utilisée pour financer un autre SIEG exploité par la même entreprise, mais un tel transfert doit apparaître dans la comptabilité de l'entreprise en cause et être réalisé conformément aux règles et principes énoncés dans le présent encadrement, notamment en ce qui concerne la notification préalable. Les États membres doivent veiller à ce que ces transferts fassent l'objet d'un contrôle adéquat. Les règles de transparence définies dans la directive 80/723/CEE s'appliquent.

21. Le montant d'une surcompensation ne peut pas être laissé à la disposition d'une entreprise, au motif qu'il s'agirait d'une aide compatible avec le traité (par exemple, aides en faveur de l'environnement, aides à l'emploi, aides aux PME, etc.). Si un État membre souhaite octroyer de telles aides, il convient que la procédure de notification préalable prévue à l'article 88, paragraphe 3, soit respectée. Le paiement de l'aide ne peut intervenir que lorsque celle-ci a été autorisée par la Commission. Si ces aides sont compatibles avec un règlement d'exemption par catégorie, les conditions du règlement applicable doivent être remplies.

4. CONDITIONS ET OBLIGATIONS LIEES AUX DECISIONS DE LA COMMISSION

22. Conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE⁸, la Commission peut assortir sa décision positive de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le marché commun et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision. Dans le domaine des SIEG, la définition de conditions et d'obligations peut s'avérer nécessaire notamment pour s'assurer que les aides octroyées aux entreprises ne donnent pas lieu à des surcompensations. Dans ce contexte, des rapports périodiques ou d'autres obligations peuvent s'imposer, en fonction de la situation spécifique de chaque SIEG.

5. APPLICATION DE L'ENCADREMENT

23. Le présent encadrement s'applique à compter de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes. Sa validité prend fin six ans après son entrée en vigueur. La Commission pourra, après consultation des États membres, modifier le présent encadrement avant la date d'expiration pour des raisons importantes liées au développement du marché commun. Après quatre ans, la Commission réalisera une

⁸ JO L 83 du 27 mars 1999, p. 1.

analyse d'impact sur la base de données concrètes et des vastes consultations qu'elle aura effectuées en se fondant notamment sur des données fournies par les États membres. Les résultats de cette analyse seront communiqués au Parlement européen, au Comité des régions, au Comité économique et social européen et aux États membres.

24. La Commission appliquera les dispositions du présent encadrement à tous les projets d'aide qui lui seront notifiés et statuera sur ces projets après la publication au Journal officiel dudit encadrement, même si ces projets ont fait l'objet d'une notification avant cette publication. Pour les aides non notifiées, la Commission appliquera:

- les dispositions du présent encadrement si l'aide a été octroyée après la publication de cet encadrement au Journal officiel;
- les dispositions en vigueur au moment de l'octroi de l'aide pour les autres cas de figure.

6. MESURES UTILES

25. La Commission propose comme mesures utiles, conformément à l'article 88, paragraphe 1, que les États membres rendent leurs régimes de compensation de service public compatibles avec le présent encadrement dans un délai de 18 mois à compter de la date de sa publication au Journal officiel. Dans un délai d'un mois à compter de la date de publication au Journal officiel, les États membres confirmeront à la Commission qu'ils acceptent les mesures utiles proposées. En cas d'absence de réponse, la Commission considérera que l'État membre en question n'est pas d'accord avec la proposition.