



**Comité européen  
des régions**

**Mise en œuvre de la décision  
et de l'encadrement relatifs  
aux services d'intérêt  
économique général (SIEG):  
l'association des collectivités  
locales et régionales à l'exercice  
de rapport et l'état  
d'avancement de la définition  
des services sociaux et de santé  
comme activités économiques**

**Synthèse**

**La présente synthèse a été rédigée par Sabine Zillmer, Silke Haarich, Frank Holstein et Maria Toptsidou (Spatial Foresight), avec la contribution de Paola Le Moglie (t33).**

**Il ne représente pas la position officielle du Comité des régions.**

De plus amples informations sur l'Union européenne et le Comité des régions sont disponibles en ligne, respectivement aux adresses: <http://www.europa.eu> et <http://www.cor.europa.eu>.

La version intégrale de l'étude *«Mise en œuvre de la décision et de l'encadrement relatifs aux services d'intérêt économique général (SIEG): l'association des collectivités locales et régionales à l'exercice de rapport et l'état d'avancement de la définition des services sociaux et de santé comme activités économiques»* est disponible en anglais à l'adresse:

<http://cor.europa.eu/fr/documentation/studies/Pages/studies.aspx>.

© Union européenne, 2017

Reproduction partielle autorisée, sous réserve d'indication explicite de la source.

# Synthèse

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées de manière insuffisante) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. Les services sociaux tels que les soins de santé et l'habitat social sont des exemples de telles activités. La participation publique des SIEG est liée aux objectifs généraux de la politique de l'Union en matière de cohésion sociale et territoriale. Conformément au principe de subsidiarité, les collectivités locales et régionales sont normalement chargées de fournir des SIEG.

Pour garantir la conformité avec le marché intérieur, la Commission européenne a défini les règles régissant le subventionnement des SIEG par les États membres et les collectivités locales et régionales afin de faire en sorte qu'ils disposent des ressources nécessaires. Dans un souci de clarté et de souplesse au regard de la notion d'aide d'État en lien avec les SIEG, la Commission a adopté le «train de mesures Almunia» en 2012. Ces mesures comportent plusieurs documents juridiques et d'orientation, tels que la décision relative aux SIEG, à leur encadrement, et la communication qui s'y rattache. Au cours des années qui ont suivi, ces documents ont été complétés, par exemple, par le document de travail des services de la Commission sur l'application des règles de l'Union relatives aux SIEG et la dernière communication de la Commission sur la notion d'aide d'État.

Tous les deux ans, l'ensemble des SIEG soumis à la décision ou à l'encadrement relatifs aux SIEG doit faire l'objet d'une notification par les États membres. Cela nécessite d'évaluer, pour chaque prestation d'un SIEG, si elle relève ou non du train de mesures législatif. Lors de cette évaluation, deux éléments décisifs seront étudiés: la question de savoir s'il s'agit d'une activité de marché et l'identification du fournisseur. Sous certaines conditions, la compensation pour la prestation de ces services ne constitue pas une aide d'État.

Le rapport se concentre sur la participation des collectivités locales et régionales à la mise en œuvre du train de mesures législatif sur les SIEG et à l'exercice de rapport bisannuel. Compte tenu de la complexité de la tâche de la mise en œuvre de la législation et de l'exercice de rapport, le résumé présente également les problèmes et les obstacles généralement rencontrés ainsi que les méthodes pour les surmonter.

Une comparaison globale des rapports des États membres présentés en 2016, couvrant les prestations de SIEG en 2014 et en 2015, révèle des différences considérables dans la rédaction des rapports. Ils divergent sur le plan de la précision des informations fournies, du degré d'agrégation entre les régions, et de la participation des collectivités locales et régionales aux rapports. Cette participation varie en fonction de l'étendue de leur implication. Certains rapports comprennent des contributions écrites de la part de ces collectivités, alors que d'autres comprennent des informations collectées qui ne transparaissent qu'indirectement dans le contenu. Dans certains cas, il n'est même pas possible d'évaluer la participation des collectivités.

La participation des collectivités locales et régionales varie également en fonction des SIEG notifiés. Par exemple, la prestation de soins médicaux fournie par les hôpitaux figure dans la plupart des rapports remis par les autorités nationales, alors que les rapports des collectivités locales et régionales portent principalement sur l'habitat social et les autres services sociaux. Dans ces cas, les collectivités locales et régionales se présentent soit comme des autorités en charge du service soit comme des entreprises qui reçoivent une compensation financière pour la prestation de service.

Les États membres et les collectivités locales et régionales éprouvent à maints égards des difficultés à mettre en œuvre le train de mesures Almunia. Ces difficultés comprennent les enjeux suivants, qui se chevauchent partiellement:

- l'application des critères Altmark;
- la distinction entre les activités économiques et non économiques;
- le calcul de la compensation;
- la détermination d'un bénéfice raisonnable;
- la définition des SIEG pertinents;
- la procédure de mandat;
- le choix de l'instrument d'aide le plus approprié;
- le processus de contrôle permettant d'éviter une surcompensation;
- la notification des SIEG conformément aux exigences.

Par exemple, la différence entre les activités économiques et les activités non économiques n'est souvent pas évidente pour les collectivités locales et régionales. Le train de mesures ne contient pas de définitions claires permettant de faire une telle distinction. D'une part, la référence à certains services sociaux est insuffisante et, d'autre part, les documents existants ne contiennent pas les éléments nécessaires à la distinction des activités économiques et non économiques. Les collectivités locales et régionales ont souvent des difficultés à réaliser le calcul de la compensation, y compris celui d'un bénéfice raisonnable, car elles ne disposent pas de suffisamment de données relatives à des services

comparables. À ces difficultés s'ajoutent les questions en suspens concernant la position du train de mesures Almunia par rapport à d'autres lois (nationales) ou par rapport aux cadres réglementaires de l'Union relatifs aux aides d'État.

Les approches permettant de satisfaire aux exigences du train de mesures Almunia sont aussi variées que les collectivités locales et régionales participantes et les problèmes rencontrés. Ce phénomène est fortement lié aux différentes conditions de gouvernance et d'encadrement des SIEG dans les États membres. Ces différences sont historiquement enracinées, notamment pour les services sociaux. Ces conditions ainsi que les traditions culturelles et institutionnelles affectent directement le moment où les États membres et les collectivités locales et régionales qualifient de SIEG l'habitat social ou les soins de santé ainsi que la manière dont ils procèdent à cette qualification et dont ils calculent les paiements compensatoires. Cette situation complique également l'établissement de définitions claires des différents services sociaux ayant la qualité de SIEG.

Par conséquent, les États membres et les collectivités locales et régionales appliquent des critères d'appréciation différents pour déterminer si un service social donné entre ou non dans le champ d'application du train de mesures Almunia. Ainsi, les justifications qu'ils fournissent vont de la description de la législation nationale des États membres et des caractéristiques typiques utilisées pour la définition d'un SIEG pertinent, à l'explication des motifs pour lesquels un service n'est pas soumis à ces mesures. Compte tenu de toutes ces différences, il n'est pas surprenant que le calcul de la compensation ne soit pas toujours conforme aux méthodes proposées par lesdites mesures. Les principales méthodes, à savoir la répartition nette des coûts et la répartition nette des coûts évités, sont parfois combinées entre elles ou combinées avec d'autres méthodes plus appropriées dans le cadre institutionnel concerné.

Les États membres et les collectivités locales et régionales mentionnent à plusieurs reprises la complexité d'une mise en œuvre appropriée du train de mesures Almunia et de ses rapports. Cette complexité nécessite des ressources suffisantes, en particulier de la part des collectivités locales et régionales et des prestataires de services. Elle implique également des coûts supplémentaires, par exemple, dans le cas où ces collectivités doivent payer pour des compétences externes permettant de garantir le respect de toutes les règles. Une simplification serait particulièrement utile, car elle réduirait le nombre d'exigences relatives aux règles à prendre en compte et le nombre de règlements pertinents. Cette simplification vise non seulement les prestations de SIEG mais aussi les exigences en matière de rapports.

Au regard de l'ensemble des observations émises, il apparaît que l'objectif de l'exercice de rapport n'est pas clair pour la plupart des États membres et donc des collectivités locales et régionales. Cela pourrait également expliquer la raison pour laquelle certains des rapports remis par les États membres sont apparemment moins précis et moins spécifiques que d'autres. Si l'harmonisation des rapports doit être améliorée, non seulement une assistance supplémentaire devrait être accordée aux collectivités locales et régionales, mais une explication sur l'objectif primaire du rapport devrait être rédigée et communiquée. En s'interrogeant sur les informations nécessaires et leur finalité, il pourrait s'avérer que le processus de rapport doive être fondamentalement révisé.

---