



Fiche aides d'Etat – services d'intérêt économique général (SIEG)

Cette fiche constitue un document informatif sans valeur juridique et n'engage pas l'autorité de gestion sur la qualification définitive des projets au regard de la réglementation des aides d'Etat.

I. Généralités du régime SIEG

L'article 106 § 2 TFUE autorise des dérogations aux règles du traité pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (abrégé SIEG), lorsque ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.

Aucune définition précise du SIEG n'existe de la part de la Commission, laissant une large marge d'appréciation aux Etats membres. Le droit interne encadre donc les activités considérées comme SIEG notamment, selon les besoins des citoyens, les évolutions techniques et commerciales et les préférences sociales et politiques propres à chaque Etat (Communication de la Commission UE de décembre 2011).

Cependant la jurisprudence de la CJUE a spécifié trois caractéristiques permettant de qualifier un SIEG, afin de faciliter le contrôle du juge communautaire :

- une activité économique au sens du droit de la concurrence : toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné,
- revêtant un caractère d'intérêt général : activité de service public destinée à un public spécifique ou à la société dans son ensemble et qui ne serait pas réalisée dans des conditions similaires par le marché, sans intervention publique.
- confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique : actes explicites (législatif, réglementaire, conventions...)

L'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 de la CJUE définit les critères permettant aux compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG d'échapper à la qualification d'aides d'Etat.

Enfin, le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (dit paquet Almunia). Il précise les conditions de la compatibilité avec le traité des compensations de service public. Si les critères Altmark ne sont pas remplis, l'aide ne sera compatible que si elle respecte les conditions de la réglementation Almunia.

La Commission européenne exige, depuis 2011 :

- que le SIEG ne concerne pas des activités déjà fournies par le privé dans des conditions identiques ou similaires ;
- que la prestation fournie soit à destination directe du citoyen ou dans l'intérêt de la société dans son ensemble.

La Commission a en outre adopté, le 25 avril 2012, le règlement instituant un seuil de minimis spécifique aux SIEG (règlement UE n° 360/2012), modifié par le règlement n°2020/1474 de la Commission du 13 octobre 2020.

Pour rappel, depuis 1980, la Directive « transparence » exige de vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités d'intérêt général confiées aux entreprises et leurs activités concurrentielles, en leur imposant la tenue de comptes séparés entre ces deux types d'activités.

II. SIEG et critères Altmark

Les subventions accordées aux SIEG posent des difficultés, notamment au regard des réglementations encadrant les aides d'Etat. La question a été tranchée par la Cour de Justice de l'Union Européenne à l'occasion de l'arrêt Altmark rendu en 2003.

La Cour a jugé que ne constitue pas une aide d'Etat la compensation de SIEG qui remplit les conditions suivantes :

- l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies ;
- ses paramètres objectifs de calcul de la compensation ont été établis avant son versement ;
- absence de surcompensation ;

- attribution de la mission de service public à l'issue d'une procédure de marché public. A défaut, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait encourir « une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ».

Si le financement est versé sur le fondement d'Altmark, l'aide est une compensation de service public ne revêtant pas la qualification d'aide d'Etat. Si le financement est versé sur la base de la Communication du 20 décembre, l'aide est une **compensation d'obligation de service public** qualifiée d'aide d'Etat compatible.

III. SIEG et paquet Almunia (20 décembre 2011)

A. Généralités

Lorsqu'il a été déterminé que l'activité économique concernée est une mission d'intérêt général et que les trois premiers critères de la jurisprudence Altmark sont vérifiés, le financement public doit être conforme à la réglementation des aides d'Etat applicable aux compensations d'obligations de service public (OSP) : le paquet « Almunia ». Celui-ci détermine les conditions dans lesquelles l'aide est considérée comme compatible avec le marché intérieur et pourra, ou non, être exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108 § 3 TFUE.

Ce paquet est composé de trois textes :

- la décision 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (décision Almunia) ;
- la communication 2012/C 8/03 intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public » (encadrement Almunia);
- la communication 2012/C 8/02 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (communication Almunia).

La compatibilité des compensations d'obligations de service public repose sur les trois éléments suivants¹ :

- l'existence d'un acte exprès d'attribution de la mission de SIEG (mandat) définissant précisément les obligations de service public à la charge des opérateurs ;
- le paramétrage ex ante de la compensation des surcoûts ;
- l'absence de surcompensation au profit des opérateurs de SIEG et le contrôle régulier de l'absence de surcompensation.

Le mandat doit obéir aux mêmes règles que celles exigées par le paquet Monti-Kroes en 2005. Il doit notamment mentionner :

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

B. Règles découlant de la Décision Almunia 2012/21/UE du 20 décembre 2011

1. Champs d'application

La décision s'applique aux compensations d'obligations de service public :

- ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'euros par SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport ;
- octroyées aux hôpitaux ;
- octroyées pour des SIEG concernant les soins de santé, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social, les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables (aucune limite de montant d'aide) ;

¹ Déjà établis par le paquet « Monti-Kroes », adopté en 2005.

- dans le domaine du transport maritime et aérien pour les lignes avec les îles dont le trafic annuel ne dépasse pas 300 000 passagers ; aux aéroports et ports dont le trafic annuel moyen des deux exercices précédents ne dépasse pas respectivement 200 000 et 300 000 passagers.

Dès lors que l'une des situations précédentes existe, la décision SIEG s'applique, sinon il faut recourir à une notification sous l'empire de l'encadrement Almunia (voir point suivant).

La décision ne s'applique pas aux aides d'Etat sous forme de compensations d'obligations de service public accordées à des entreprises dans le domaine du transport terrestre.

2. Le mandat

Il doit exister un mandat remplissant les trois premières conditions de l'arrêt Altmark (définition claire des obligations de service public, paramètres de calcul de la compensation préalablement établis de façon objective et transparente, compensation limitée au strict nécessaire, mention de droits exclusifs ou spéciaux). Ce mandat doit également faire référence à la décision.

Il peut revêtir différentes formes (décision unilatérale, délibération, contrat, etc.) mais doit toujours être conforme à la réglementation relative à la commande publique si l'autorité publique qui instaure le SIEG est un pouvoir adjudicateur et que le mandat répond à l'un de ses besoins en matière de travaux, fournitures ou services.

Le mandat ne peut dépasser 10 ans sauf si le SIEG implique l'amortissement d'un investissement significatif sur une durée plus longue qui peut être justifié selon les principes comptables généralement admis. Au terme du mandat, le bénéficiaire peut se voir à nouveau confier la prestation de SIEG, sous réserve du respect des règles applicables aux aides d'Etat et aux marchés publics.

3. Le calcul de la compensation

Le montant de la compensation comprend tous les avantages accordés par la collectivité publique ou au moyen d'une ressource publique, sous quelque forme que ce soit (y compris la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix de marché), que ces avantages proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires. Cela signifie qu'une subvention équivalente doit être calculée pour la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix du marché.

Les paramètres de calcul des coûts doivent être définis dans le mandat. Le mandat doit donc indiquer, de manière claire, la base sur laquelle la collectivité publique financera l'entreprise gestionnaire de SIEG, c'est-à-dire la base servant à calculer la compensation.

Le coût net peut être calculé de deux manières :

- sur la base de la différence entre les coûts et les recettes afférents au SIEG.
- sur la base de la différence entre le coût net pour l'entreprise assurant l'obligation de service public et le coût net ou bénéfice de la même entreprise n'assurant pas l'obligation de service public.

Les coûts à prendre en considération correspondent à tous les coûts nés de la gestion du SIEG, calculés sur la base des principes de comptabilité généralement acceptés : ils peuvent couvrir tous les coûts directs occasionnés par la fourniture du service ainsi qu'une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités. Les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, peuvent être pris en considération, lorsque ces investissements sont nécessaires au fonctionnement du SIEG.

Lorsque l'entreprise réalise également des activités en dehors du SIEG, seuls les coûts liés au SIEG peuvent être pris en considération : dans ce cas, sa comptabilité interne indique séparément les coûts et les recettes liés à ce service et à d'autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes.

Les recettes à prendre en considération incluent la totalité des recettes tirées du SIEG. Si l'entreprise est titulaire d'un droit exclusif ou spécial lié à des activités ne relevant pas du SIEG pour lequel l'aide est octroyée, et qui engendre un bénéfice excédant le bénéfice raisonnable, ou que cette entreprise bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être inclus dans ses recettes. En outre, l'autorité publique peut décider d'affecter, en tout ou partie au financement du SIEG, les bénéfices tirés d'autres activités.

Aux coûts nets s'ajoute, pour le calcul de la compensation, le **bénéfice raisonnable**. Celui-ci correspond au taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le SIEG pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque. Le taux de rendement du capital est défini comme le taux de rendement interne que l'entreprise obtient sur son capital investi pendant la durée du mandat. Le niveau de risque dépend du secteur concerné, du type de service et des caractéristiques de la compensation. Pour déterminer ce

qui constitue un bénéfice raisonnable, les États membres peuvent introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service fourni et aux gains d'efficacité productive.

4. Vérification de l'absence de surcompensation du bénéficiaire

L'autorité d'octroi devra contrôler qu'il n'y a pas de surcompensation des obligations de service public par rapport aux coûts effectivement supportés par le bénéficiaire du fait de ces obligations.

L'absence de surcompensation s'apprécie sur la durée totale du mandat sous réserve qu'une éventuelle surcompensation sur une année ne dépasse pas 10% de la compensation annuelle moyenne.

Si la surcompensation dépasse les 10%, elle devra faire l'objet d'un reversement et ne pourra être reportée sur les années à venir. Cette vérification doit être effectuée a minima tous les 3 ans. L'absence de surcompensation doit être vérifiée à chaque demande de paiement ainsi qu'au solde.

C. Règles découlant de l'encadrement Almunia 2012/C 8/03 du 20 décembre 2011

Les aides d'Etat accordées à des entreprises chargées d'un SIEG, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision d'exemption Almunia, sont soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission.

Les conditions de la compatibilité de ces financements sont, en partie, communes aux conditions de compatibilité des compensations entrant dans le champ d'application de la décision Almunia. Un mandat doit confier expressément la mission de SIEG et préciser, notamment, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

En outre, le financement ne doit pas surcompenser les coûts nets occasionnés par la mission de SIEG confiée.

La Commission européenne appréciera les critères suivants, conformément à l'encadrement :

- la mise en place d'une procédure de consultation publique ou de toute autre procédure afin de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des opérateurs ;
- la durée du mandat objectivement justifiée ;
- le respect de la directive 2006/111/CE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises ;
- la mise en place d'un mécanisme de compensation précisant les modalités d'incitation à l'efficacité du bénéficiaire auquel a été confié le SIEG ;
- l'utilisation de la méthode des coûts nets évités en référence à une entreprise n'ayant pas d'obligations de services publics ; lorsqu'il peut être démontré que l'utilisation de cette méthode est impossible ou inappropriée, la Commission accepte l'emploi d'autres méthodes telle que la méthode fondée sur la répartition des coûts ;
- le contrôle de l'absence de surcompensation tous les 3 ans au moins et à la fin du mandat (sans report possible de la compensation d'une année sur l'autre), et tous les 2 ans si la compensation a été octroyée en dehors du cadre ;
- la Commission européenne pourra, dans le cadre des échanges avec les autorités françaises, demander la mise en place d'exigences supplémentaires en cas de risque important de distorsion de la concurrence ;
- l'absence de discrimination lorsqu'un même SIEG a été confié à plusieurs entreprises : la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise ;
- le respect des règles relatives aux marchés publics ;
- des obligations de transparence et d'informations de la Commission sont par ailleurs imposées, l'autorité publique devant publier les informations suivantes sur internet ou par un autre moyen approprié :
 - o Les résultats de la consultation publique ;
 - o La nature et la durée des OSP ;
 - o L'entreprise et le territoire concerné ;
 - o Les montants annuels correspondant à l'aide octroyée à l'entreprise

IV. De Minimis-SIEG (1^{er} janvier 2024)

Le règlement n°2023/2932² a été adopté par la Commission Européenne pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 jusqu'au 31 décembre 2030. Il prévoit que certains financements publics octroyés aux entreprises pour la prestation de SIEG ne constituent pas des aides d'Etat, car n'affectent pas les échanges entre les Etats membres et ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence si les conditions du règlement sont respectées.

A. Champs d'application

² Le règlement de Minimis-SIEG, n° 360/2012 du 25 avril 2012, modifié par le règlement n°2023/2932 du 13 décembre 2023

Le règlement s'applique aux financements octroyés aux entreprises chargées d'un SIEG, à l'exception :

- des aides octroyées aux entreprises actives dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture ;
- des aides octroyées aux entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles ;
- des aides octroyées aux entreprises actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles dans certains cas ;
- des aides en faveur d'activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des États membres ;
- des aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés ;
- des aides octroyées aux entreprises actives dans le secteur houiller ;
- des aides octroyées aux entreprises réalisant du transport de marchandises par route pour compte d'autrui ;
- des aides accordées à des entreprises en difficulté.

B. Les conditions relatives au montant et à la nature de l'aide

Sont considérées comme de minimis, les compensations de SIEG d'un montant total inférieur à 750 000€ accordées à une même entreprise sur une période de 36 mois. Elles sont exprimées sous la forme d'une subvention. Lorsqu'une aide est accordée sous une forme autre qu'une subvention, le montant de l'aide est son équivalent-subvention brut (ESB).

C. Les règles de cumul

Les aides de minimis SIEG ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'Etat pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le montant précisé, dans les circonstances spécifiques de chaque cas, par un règlement d'exemption ou une décision adoptée par la Commission.

Les aides de minimis SIEG sont cumulables avec les aides de minimis accordées conformément à d'autres règlements de minimis, dans la limite du plafond de 750 000€ par entreprise sur une période de 36 mois.

Par exemple, les deux aides *de minimis* et *de minimis* SIEG sont cumulables à condition de posséder une comptabilité séparée entre les deux activités financées (article 5 des règlements 2023/2831 et 2023/2832).

Le cumul de ces aides permet ainsi d'octroyer jusqu'à 1 050 000 € d'aides de minimis.

Une aide de minimis SIEG ne peut se cumuler pour le même SIEG et la même période avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'Etat. Par conséquent, pour éviter d'être qualifié d'aide d'Etat, le montant total de l'ensemble des compensations octroyées pour un SIEG doit, soit répondre aux conditions énoncées dans l'arrêt Altmark, soit ne pas excéder le seuil et être octroyé sur la base du règlement de minimis relatif aux SIEG.

En revanche, si un prestataire se voit confier la gestion de plusieurs SIEG, il peut, pour l'un des SIEG, être compensé au titre du règlement de minimis relatif aux SIEG, pour un autre SIEG, recevoir une compensation conforme aux quatre conditions de l'arrêt Altmark et pour un troisième SIEG, percevoir une compensation au titre de la décision ou de l'encadrement Almunia (si respect de la comptabilité séparée).

D. Procédure de contrôle

L'autorité de gestion doit informer par écrit l'entreprise bénéficiaire du montant potentiel de l'aide, en équivalent-subvention brut, du SIEG pour lequel elle est octroyée et du caractère de minimis de l'aide.

Avant l'octroi de l'aide, l'AG doit également obtenir de l'entreprise chargée du SIEG une déclaration relative aux autres aides de minimis, au titre du SIEG ou sur le fondement d'un autre règlement de minimis, qu'elle a reçues au cours des 36 derniers mois.

L'AG n'accorde la nouvelle aide de minimis SIEG qu'après avoir vérifié qu'elle ne porte pas le montant total des aides de minimis accordées à l'entreprise concernée au-delà du plafond de 750 000€ sur les 36 derniers mois, et que les règles de cumul précitées sont respectées.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du règlement afin de pouvoir démontrer que ses conditions ont été respectées. Ces informations sont conservées pendant dix exercices fiscaux à partir de la date d'octroi des aides.