

Le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE) a pris connaissance du plan d'action dans le domaine des aides d'Etat publié par la Commission le 7 juin 2005, visant à moderniser, rationaliser et sécuriser la politique des aides d'Etat et à les faire mieux respecter.

Le SPDE présente ci-dessous ses observations, axées sur les régimes d'aides qui concernent directement les activités de ses adhérents

Le SPDE représente les gestionnaires privés de services de l'eau et de l'assainissement en France. Ses membres sont actifs dans le domaine de l'environnement et en tant qu'opérateurs de services d'intérêt économique général (SIEG).

Tout d'abord, le SPDE souhaite souligner que les aides publiques bénéficiant aux services d'eau et d'assainissement en France sont peu fréquentes, d'un montant individuel assez faible et strictement encadrées par la législation française. Les services d'eau et d'assainissement sont soumis au principe d'équilibre budgétaire des dépenses par les recettes perçues auprès des usagers. Les cas de dérogation à ce principe sont strictement limités par la loi. En règle générale, une collectivité ne peut subventionner son service d'eau ou d'assainissement uniquement lorsque des exigences particulières de fonctionnement ou d'investissements ne peuvent être financées sans augmentation excessive des tarifs. En dehors des collectivités publiques, les régions et départements peuvent contribuer au financement de certains ouvrages réalisés par des collectivités publiques, essentiellement au profit de communes rurales.

1. L'internalisation complète des coûts étant impossible dans le secteur de l'environnement, les aides demeurent indispensables.

L'encadrement communautaire des aides pour la protection de l'environnement¹ affirme que l'attribution d'aides doit être conforme au principe « pollueur-payeur » et à celui de l'internalisation des coûts. Le plan d'action annonce que la prochaine révision de ce régime, entamé par une consultation publique, vise à aller plus loin encore en « cherchant à garantir une internalisation complète des coûts environnementaux »² (article 46).

Le SPDE est attaché au principe général de recouvrement des coûts par le tarif dans le cadre d'une gestion pérenne des services publics de l'eau et de l'assainissement. Cependant, dans certains cas d'investissements significatifs, dans des zones rurales par exemple ou encore dans les nouveaux Etats européens, ce principe peut se heurter à la contrainte de l'acceptabilité du prix par l'utilisateur. Dans ces cas, il peut être nécessaire de couvrir une partie des coûts par des aides publiques. En France par exemple, une commune a le droit de verser une aide à un délégataire pour des investissements particulièrement importants dans le domaine de l'eau, qui ne peuvent pas être portés par l'utilisateur sur le motif d'un prix manifestement excessif.

¹ JO n° C37, du 03.02.2001

² L'internalisation vise à ce que le « pollueur » intègre dans les coûts de sa production ceux de l'impact sur l'environnement.

De plus, les Etats membres rencontrent certaines difficultés (techniques, contraintes politiques) à l'application stricte du principe du pollueur-payeur dans son intégralité. Cela peut par exemple se produire en cas de pollution diffuse dont la source est difficile à déterminer (p.ex. de polluants non-biodégradables dans les eaux usées) ou quand le pollueur est inconnu.

Dans de tels cas, il ne serait pas équitable que ce soit l'utilisateur final qui supporte le coût induit, celui-ci pouvant être également mis à la charge du contribuable. Il est important à nos yeux que la Commission en tienne compte lors de la révision du régime des aides dans le secteur de l'environnement.

2. La Commission doit assurer la stricte application du principe de non-discrimination

En France, certaines régions ou départements attribuent des aides à l'investissement aux collectivités publiques si ces dernières réalisent des ouvrages d'eau ou d'assainissement par voie de marchés publics. Ces aides ne sont parfois pas attribuées s'il s'agit d'une entreprise concessionnaire pourtant chargée de réaliser les mêmes ouvrages. Il en résulte une répercussion du coût de l'investissement sur le prix, qui est inéquitable et qui rend la concession pénalisante pour l'utilisateur. En effet, cette pratique se base sur des textes réglementaires qui réservent le bénéfice de certaines subventions aux collectivités publiques. Ceci mène tout particulièrement à une distorsion de concurrence lorsque l'aide publique bénéficie à une régie qui est un véritable acteur de marché et doit être considérée comme une entreprise.

En outre, la plupart des régies d'eau ou d'assainissement en France ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés, à la taxe professionnelle ou aux redevances d'occupation du domaine public et ont des charges moindres que les opérateurs privés pour les cotisations des retraites de leurs employés.

Il est essentiel que la Commission veille à une stricte application du principe de neutralité dans l'attribution des aides. La concurrence sur le marché des SIEG ne doit pas être faussée par les conditions d'attribution des aides. Ceci est d'autant plus indispensable pour permettre le développement des partenariats publics-privés en Europe. Le SPDE propose que la Commission entame un examen systématique des droits nationaux en matière d'aides d'Etat, afin de vérifier si ceux-ci sont compatibles avec le principe de neutralité.

3. Aides aux SIEG: le paquet de textes publié par la Commission en juillet n'est pas satisfaisant .

Le régime des aides aux SIEG a été révisé par la CE pendant la période de consultation du plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, notamment, par la publication des documents intitulés « la décision » et « l'encadrement » du 13 juillet 2005. Cela concerne l'application des dispositions de l'article 86 § 2 du traité relatif aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général. La Commission confirme que, dès lors que les contributions versées satisfont l'ensemble des critères posés par la décision Altmark, elles ne sont pas des aides d'Etat au sens des dispositions du Traité et n'ont donc pas à être notifiées.

Il serait souhaitable que la Commission clarifie davantage les conditions posées par l'arrêt Altmark de la Cour de Justice.

Les aides qui ne remplissent pas les quatre conditions posées par l'arrêt Altmark ne seront soumises au contrôle de la Commission que si leur montant annuel dépasse 30 millions d'euros, ou si elles sont attribuées à une entreprise d'un chiffre d'affaires de plus de 100 millions d'euros. Le seuil de 30 millions d'euros excède très sensiblement toutes les compensations qui ont pu être versées en France à des services publics délégués (sauf sans doute quelques grands réseaux de transports urbains, d'ailleurs hors champ de ces décisions). En termes de chiffre d'affaires, il est rare qu'une entité publique locale atteigne le seuil de 100 millions d'euros.

Le nouveau régime aurait donc des effets paradoxaux. Il ferait entrer dans le champ de l'exemption la quasi totalité des aides aux SIEG en gestion publique, alors que ce sont ceux qui n'ont subi aucune procédure transparente et non discriminatoire. Il y ferait rentrer aussi les aides aux SIEG délégués à de petites entreprises qui gèrent peu de services à la fois. Finalement, les seuls aides soumises au contrôle par la Commission seraient celles attribuées aux entreprises spécialisées, dont la gestion est justement optimisée par la taille (supérieure au seuil) et par la mutualisation de leurs moyens sur un nombre suffisants de contrats. Le seuil de chiffre d'affaires a donc l'effet discriminatoire de tendre à exclure les grandes entreprises spécialisées de la compétition pour des contrats de gestion des services publics aidés.

Par ailleurs, le SPDE observe que les textes publiés par la Commission ne tiennent pas pleinement compte des différences entre les procédures admises pour l'attribution d'une aide et la détermination de son montant. En effet, certains opérateurs chargés d'obligations de SIEG sont titulaires d'un contrat, d'autres ne le sont pas, certaines entreprises ont été désignées après une procédure de mise en concurrence transparente et non discriminatoire, d'autres pas. De plus, le SPDE est inquiet sur des indications de la Commission relatives à l'appréciation du niveau proportionné ainsi que de la nécessité de l'aide. Il s'agit de critères extrêmement théoriques dont la juste appréciation est difficile.

Dès lors qu'une mise en concurrence transparente et non discriminatoire a eu lieu en tenant compte de l'aide, de la nécessité de l'aide, de son niveau proportionné et du bénéfice raisonnable, les critères doivent automatiquement être considérés comme étant remplis. Ainsi, les compensations de service public versées dans le cadre d'un contrat attribué par appel d'offres pour des obligations de service public devraient reconnues comme n'étant pas des aides d'Etat au sens de l'article 87 du Traité et donc exemptées de notification.

4. La Commission doit veiller à la mise en œuvre d'un contrôle efficace des aides exemptées d'une notification.

Le plan d'action annonce vouloir exempter certaines catégories d'aides de l'obligation de notification auprès de la Commission. De même, le nouveau régime des aides aux SIEG exonère les aides en dessous d'un certain seuil de l'obligation de notification auprès de la Commission. Toutefois, une aide qui n'est pas à notifier auprès de la Commission doit tout de même être conforme aux dispositions du Traité et doit répondre, dans le cadre des aides aux SIEG, aux critères de l'article 4 de la décision de la Commission. C'est donc aux Etats membres qu'il revient de vérifier que l'attribution de l'aide est conforme à ces critères.

Le plan d'action a prévu certaines mesures allant dans ce sens: le renforcement du rôle des autorités de concurrence nationales (collecte d'informations, récupération provisoire des aides illégales, etc.), le rôle plus important du juge national sur la base de l'art. 88 (3), etc.

Le contrôle par les Etats membres est indispensable, d'autant plus que les seuils définis dans le cadre du nouveau régime des aides aux SIEG sont élevés. La Commission doit vérifier que les gouvernements mettent en œuvre des instruments adéquates pour assurer le contrôle des aides non notifiées à l'échelle des Etats membres.