

V

(Bekanntmachungen)

VERFAHREN ZUR DURCHFÜHRUNG DER WETTBEWERBSPOLITIK

KOMMISSION

STAATLICHE BEIHILFEN — FRANKREICH

Staatliche Beihilfe C 42/07 (ex N 428/06) — Reform der Finanzierung des Rentensystems der RATP

Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2008/C 9/08)

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2007, das nachstehend in der verbindlichen Sprachfassung abgedruckt ist, hat die Kommission Frankreich ihren Beschluss mitgeteilt, wegen der vorerwähnten Maßnahme das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags einzuleiten.

Die Kommission fordert alle Beteiligten auf, sich innerhalb eines Monats ab dem Datum dieser Veröffentlichung zu den Maßnahmen, derentwegen das Verfahren eingeleitet wird, zu äußern. Die Stellungnahmen sind an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Energie und Verkehr
Direktion A — Allgemeine Angelegenheiten
DM 28, 6/109
B-1049 Brüssel
Fax (32-2) 296 14 01

Alle Stellungnahmen werden Frankreich übermittelt. Jeder, der eine Stellungnahme abgibt, kann unter Angabe von Gründen schriftlich beantragen, dass seine Identität nicht bekannt gegeben wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Tag ihrer Einrichtung ist die CAR zum einzigen rechtlichen Schuldner der Renten des fest angestellten Personals geworden; zuvor war die RATP der Schuldner.

1. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

Am 29. Juni 2006 haben die französischen Behörden die Reform der Finanzierung des Rentensystems der RATP (Pariser Verkehrsbetriebe) notifiziert.

Frankreich hat am 1. Januar 2006 eine autonome Rentenkasse für das RATP-Personal ⁽¹⁾ („Caisse autonome de retraites“, nachstehend „CAR“) eingerichtet. Die CAR hat den Status eines Sozialversicherungsträgers, verfügt über Rechtspersönlichkeit und ist von der RATP rechtlich und finanziell unabhängig. Sie unterliegt — wie alle autonomen Rentenkassen — den Vorschriften des „Code de la sécurité sociale“ (Sozialgesetzbuch).

Die RATP und ihre Beschäftigten führen ihre Beiträge direkt an die CAR ab. Zum 1. Januar 2006 wurde die Höhe der Beiträge auf das nach der Regelung des allgemeinen Rentenrechts übliche Beitragsniveau angehoben ⁽²⁾.

Für 2007 plant Frankreich eine „Anlehnung“ („adossement“) der Rentenregelung der RATP an die Regelungen des allgemeinen Rentenrechts. Dabei wird zwischen zwei Arten von Rentenansprüchen unterschieden:

⁽¹⁾ Dekrete Nr. 2005-1635 bis 2005-1637 vom 26. Dezember 2005.

⁽²⁾ Dekret Nr. 2005-1638 vom 26. Dezember 2005 zur Festlegung der Höhe der an die Rentenkasse für das Personal der „Régie autonome des transports parisiens“ (RATP) zu entrichtenden Beiträge.

- den **„sogenannten „Grundansprüchen“**: diese entsprechen den Ansprüchen, die im Rahmen der Regelungen des allgemeinen Rentenrechts („Régime général de la sécurité sociale“⁽³⁾) („Allgemeines System“) und gesetzlich vorgeschriebene Zusatzversorgungssysteme⁽⁴⁾) als Gegenleistung für die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichteten Beiträge bedient würden,
- den **„Sonderansprüchen“ im Rahmen der RATP-Sonderregelung**: hier handelt es sich um Ansprüche, die über die üblicherweise nach den Regelungen des allgemeinen Rentenrechts (Allgemeines System und Zusatzversorgungssysteme) bedienten Ansprüche hinausgehen; die „Sonderansprüche“ entsprechen somit der Differenz zwischen den im Rahmen des RATP-Systems bedienten Ansprüchen und dem den Grundansprüchen entsprechenden Anteil.

Je nachdem, um welche Ansprüche es sich handelt, soll die Finanzierung auf unterschiedliche Weise erfolgen. Was die Grundansprüche betrifft, ist der Abschluss von Finanzvereinbarungen zwischen der CAR und den Systemen des allgemeinen Rentenrechts (Allgemeines System und Zusatzversorgungssysteme) vorgesehen. Geplant ist, dass die RATP und ihre Beschäftigten die allgemein üblichen Rentenbeiträge zahlen und im Gegenzug Leistungen aus dem Allgemeinen System und den Zusatzversorgungssystemen in Höhe der Grundansprüche erhalten.

Die demografische Struktur der RATP stellt sich weniger günstig dar als die demografische Struktur eines durchschnittlichen französischen Unternehmens, das dem dem allgemeinen Rentenrecht unterliegenden Systemen angeschlossen ist. Um zu verhindern, dass durch die Vereinbarungen zwischen der CAR und den dem allgemeinen Rentenrecht unterliegenden Systemen das Gleichgewicht dieser Systeme bedroht wird, beabsichtigt die französische Regierung, pauschale Sonderbeiträge mit schuldbefreiender Wirkung (nachstehend „Ausgleichszahlungen“) an die drei Kassen zu zahlen, die mit der Verwaltung der dem allgemeinen Rentenrecht unterliegenden Systeme betraut sind, so dass die Finanzneutralität der „Anlehnung“ an diese Systeme gewährleistet ist. Die Höhe der Ausgleichszahlungen entspricht dem aufgrund der demografischen Struktur der RATP zu erwartenden Defizit zu Lasten der dem allgemeinen Rentenrecht unterliegenden Systeme.

Die Regierung geht derzeit davon aus, dass folgende Ausgleichszahlungen zu leisten sind:

- Ausgleichszahlung in Höhe von ca. [400 bis 800 Mio. EUR] (*) an die „Caisse nationale d'assurance vieillesse“ (CNAV), die das Allgemeine System der Sozialversicherung verwaltet,
- Zahlungen an die privatrechtlichen Zusatzversorgungssysteme AGIRC-ARRCO in Form einer Beteiligung an den technischen Reserven dieser Systeme in Höhe von ca. [80 bis 300 Mio. EUR].

2. BEWERTUNG DER MASSNAHMEN

Nach Auffassung der Kommission könnten die Finanzierung der Ausgleichszahlungen durch den französischen Staat wie auch die staatliche Finanzierung der Sonderansprüche im Rahmen des RATP-Rentensystems über die CAR auf die Gewährung einer

staatlichen Beihilfe hinauslaufen, da sie es der RATP zu ermöglichen scheinen, sich der Finanzierung von Ausgaben zu entziehen, die in der Regel aus Unternehmensmitteln zu bestreiten sind.

Sollte es sich bei diesen beiden Maßnahmen oder zumindest bei einer von ihnen tatsächlich um eine Beihilfe handeln, stellt sich die Frage, ob diese Beihilfe auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden kann. In der Vergangenheit hat die Kommission ähnliche Beihilfen genehmigt, wenn sie zur effektiven Marktöffnung beitragen und wenn davon auszugehen war, dass die Finanzierung der im Vorfeld der Marktöffnung erworbenen Sonderansprüche sich nach Öffnung des Marktes negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Unternehmen auswirkt.

Im derzeitigen Stadium bestehen seitens der Kommission Zweifel daran, dass die Finanzierung der Sonderansprüche den in den einschlägigen früheren Entscheidungen zugrunde gelegten Kriterien genügt. Die Bedenken der Kommission betreffen folgende vier Punkte:

- Die neue Verordnung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sieht eine zeitlich gestaffelte Öffnung des Marktes im Bereich des öffentlichen Verkehrs vor. Artikel 8 Absatz 3 dieser Verordnung ermöglicht es den öffentlichen Verkehrsbetrieben in der Region Ile de France, die ihnen übertragenen ausschließlichen Rechte für einen Zeitraum von 30 Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung zu wahren. Daher bezweifelt die Kommission, dass die Rentenreform tatsächlich mit einer Marktöffnung einhergehen wird.
- Die staatliche Finanzierung der Sonderansprüche soll nicht auf die vor der Reform erworbenen Ansprüche beschränkt bleiben, sondern auch diejenigen Ansprüche betreffen, die das fest angestellte Personal nach der Reform erwirbt.
- Die staatliche Finanzierung der Sonderansprüche bleibt auch nicht auf die Ansprüche beschränkt, die vor der Öffnung der Märkte im Bereich des öffentlichen Verkehrs auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erworben wurden, sondern wird sich auch auf Beschäftigte erstrecken, die nach der vollständigen Öffnung der Märkte fest eingestellt werden.
- Derzeit ist nicht abzusehen, was aus den Ansprüchen fest angestellter Mitarbeiter würde, wenn die RATP im Anschluss an eine Ausschreibung bestimmte Verkehrslinien in der Pariser Region an Wettbewerber verlor. Insbesondere ist nicht klar, ob Konkurrenten der RATP verpflichtet wären, die von den fest angestellten Mitarbeitern erworbenen Sonderansprüche zu bedienen, oder ob sie diese Ansprüche — gegebenenfalls nach einer Übergangszeit — aufheben könnten.

Die Kommission fordert Frankreich und beteiligte Dritte auf, ihre Stellungnahme zu den genannten Punkten zu übermitteln.

DAS SCHREIBEN

«Par la présente, la Commission européenne (‘la Commission’) a l’honneur d’informer la France qu’après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur la réforme citée en objet, elle a décidé d’ouvrir la procédure prévue à l’article 88, paragraphe 2, du traité CE.

⁽³⁾ „Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés“ (CNAV-TS); die Mittelflüsse werden von der „Agence centrale des organismes de sécurité sociale“ (ACOSS) verwaltet.

⁽⁴⁾ Zusatzversorgungseinrichtungen gemäß Titel II des Buchs IX des „Code de la sécurité sociale“ (AGIRC — ARRCO).

(*) Geschäftsgeheimnis.

1. PROCÉDURE

1. Le 29 juin 2006, les autorités françaises ont notifié la réforme du mode de financement du régime de retraite de la RATP ("la réforme") conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, en indiquant qu'elles considèrent que la réforme décrite par la notification ne contient pas d'élément d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Le dossier a été enregistré le même jour sous le numéro N 428/06.
2. Le 12 juillet 2006, la Commission a envoyé une demande de renseignements complémentaires aux autorités françaises [TREN D (2006) 214879]. Après l'acceptation d'une demande de prolongation du délai de réponse de la part des autorités françaises par la Commission, les autorités françaises ont répondu par courriel du 29 septembre 2006, enregistré le même jour.
3. Le 19 octobre 2006, la Commission a envoyé une deuxième demande de renseignements complémentaires aux autorités françaises [TREN D (2006) 222237]. Après l'acceptation d'une demande de prolongation du délai de réponse de la part des autorités françaises par la Commission, les autorités françaises ont répondu par courriel du 18 décembre 2006, enregistré le même jour.
4. Le 29 janvier 2007, la Commission a envoyé une troisième demande de renseignements complémentaires aux autorités françaises [TREN D (2007) 301949]. Après l'acceptation d'une demande de prolongation du délai de réponse de la part des autorités françaises par la Commission, les autorités françaises ont répondu par courriel du 4 avril 2007, enregistré le même jour.

2. DESCRIPTION

2.1. Description du bénéficiaire

5. La Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) est une entreprise publique française, qui appartient à 100 % à l'État français. Elle a été créée par une loi de 1948 ⁽⁵⁾, et a pour objet social "l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs qui lui a été confiée" ⁽⁶⁾.
6. Historiquement, les activités de la RATP ont été confinées au transport en commun dans la région parisienne. Depuis 2000, elle a la possibilité d'offrir, à travers des filiales, des services de transport en commun aussi en dehors de l'Île-de-France. La loi soumet cette possibilité aux conditions suivantes:

"En dehors de la région d'Île-de-France et à l'étranger, la Régie autonome des transports parisiens peut également, par l'intermédiaire de filiales, construire, aménager et exploiter des réseaux et des lignes de transports publics de voyageurs, dans le respect réciproque des règles de concurrence. Ces filiales ont le statut de

société anonyme. Leur gestion est autonome sur le plan financier dans le cadre des objectifs du groupe; elles ne peuvent notamment pas bénéficier de subventions attribuées par l'État, le Syndicat des transports d'Île-de-France et les autres collectivités publiques au titre du fonctionnement et de l'investissement des transports dans la région d'Île-de-France".

7. Les filiales de la RATP sont aujourd'hui regroupées en trois grands pôles (pour une description détaillée, cf. annexe 1), qui emploient environ [...] ^(*) personnes, dont [...] sont détachées par la maison mère:

— **Le pôle Transport**, piloté par RATP Développement SA, qui représentait un chiffre d'affaires consolidé de 57 Mio EUR pour l'exercice 2005, dont 4,7 Mio EUR à l'international et 3,1 Mio EUR en Régions (France hors Île-de-France).

— **Le pôle Ingénierie**, piloté par RATP International SA, dont le chiffre d'affaires consolidé s'élevait à 86 Mio EUR en 2005 et dont l'activité est à près de 80 % à l'international, le solde en France étant principalement hors Île-de-France.

— **Le pôle Valorisation des espaces**, qui regroupe pour l'essentiel des filiales en charge de développement immobilier (sur les terrains gérés par la RATP), la valorisation des espaces commerciaux dans les stations de métro et des activités de télécommunication, et dont le chiffre d'affaires consolidé 2005 s'est élevé à 33 Mio EUR, exclusivement en Île-de-France.

8. Il est à signaler que la RATP reçoit des paiements importants de la part des autorités organisatrices du transport en commun, soit en vertu de contrats de service public, soit à titre de compensation de service public.

9. Pour la région parisienne, la RATP reçoit un tel financement de la part du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), qui est un établissement public administratif et qui a la fonction d'autorité organisatrice du transport en commun dans la région parisienne ⁽⁷⁾. Les détails du financement sont, depuis 2001 ⁽⁸⁾, fixés dans un contrat pluriannuel d'exploitation conclu entre la STIF et la RATP.

10. Pour le bon ordre, la Commission note que ces paiements ne font pas l'objet de la présente décision, qui porte sur la compatibilité du nouveau système de financement des retraites avec les règles communautaires concernant les aides d'État.

11. À part la RATP, il y a une centaine d'autres entreprises qui fournissent des services de transport en commun en Île-de-France. Ces entreprises sont la SNCF ainsi que des opérateurs privés regroupés au sein de l'association OPTILE (environ 95 entreprises). Parmi ces 95 entreprises, on relève, en ce qui concerne le transport par bus, trois grands exploitants (Veolia Transport, Keolis et Transdev).

⁽⁵⁾ Loi n° 48-506 du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne.

⁽⁶⁾ Article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 modifiée, qui a abrogé la loi précitée de 1948.

^(*) Informations confidentielles.

⁽⁷⁾ Ses principales missions sont les suivantes: fixer les relations à desservir, désigner les exploitants, définir le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et la politique tarifaire.

⁽⁸⁾ Décret n° 2001-924 du 9 octobre 2001.

12. Aujourd'hui, la RATP emploie un total d'environ 46 050 personnes. Toutes ces personnes ont des contrats de travail de droit privé, et sont soumis aux règles du Code de travail.
13. Parmi ces personnes, il y a ensuite une différence entre, d'une part, environ [...] personnes qui sont des employés "sous statut", et, d'autre part, [...] personnes qui travaillent dans les filiales de la RATP. En effet, les conditions de travail pour employés "sous statut" ne sont pas négociées entre les syndicats et l'employeur, mais sont fixées, par voie réglementaire, dans le statut des agents de la RATP. Parmi les employés sous statut, [...] personnes sont détachées auprès des filiales du groupe RATP, tandis que le reste de ce groupe est employé dans les transports en commun en région parisienne. Pour les [...] personnes qui travaillent dans les filiales et ne sont pas soumises au statut, les conditions de travail sont en revanche fixées par des conventions collectives.

2.2. Description du mode de financement du régime de retraite de la RATP avant la réforme

14. Le régime de retraite de la RATP, tel qu'il existait avant la réforme, s'est développé en deux étapes majeures:
- la création d'un régime dérogatoire au droit commun pour les retraites des agents des chemins de fer secondaire d'intérêt général (1922),
 - la création de la RATP (1948).
- 2.2.1. *La création d'un régime dérogatoire au droit commun (1922)*
15. A la fin du 19^e siècle, il existait en France une multitude d'entreprises de chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local. Chacune de ces sociétés de chemin de fer disposait d'un régime de protection sociale propre, créé en même temps que la société en question.
16. Après la création d'un régime unique pour les grandes lignes de chemin de fer en 1909, le législateur français a créé en 1922 un régime unique pour les agents des chemins de fer secondaires, comprenant les tramways et les métros. La gestion de ce régime a été confiée à un organisme dénommé "Caisse Autonome Mutuelle de Retraites" (CAMR). Cette institution a repris la gestion de la multitude de petites caisses locales servant jusqu'à cette date les retraites des agents des chemins de fer secondaires.
17. Lors de la création de la RATP en 1948, celle-ci a notamment repris le personnel de la Compagnie du Chemin de Fer Métropolitain de Paris (CMP), dont une partie du personnel relevait du régime de la loi de 1922. Conformément à l'article 31 de la loi de 1948, il ne pouvait résulter "pour les agents actuellement en fonction, du fait de leur trans-

fert à la régie autonome, aucune diminution de leur situation pécuniaire".

18. Seul le personnel toujours en activité lors de la création de la RATP a été soumis au nouveau régime de pension de la RATP. La CAMR a continué à servir les pensions de retraite des personnels qui étaient déjà à la retraite lors de la création de la RATP.

2.2.2. *La création de la RATP et de son régime de retraite (1948)*

19. En droit social français, l'on distingue généralement entre le régime de retraite de droit commun et les différents régimes de retraite spéciaux, comportant des avantages spécifiques par rapport au régime de droit commun ⁽⁹⁾. Le régime de retraite des agents "sous statut" de la RATP, qui a été mis en place lors de la création de la RATP en 1948, est un régime spécial. La base juridique pour ce régime spécial est l'article 31 de la loi n° 48-506 du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne ⁽¹⁰⁾ ainsi que le règlement sur les retraites du personnel de la RATP, qui a été approuvé par le gouvernement français le 28 avril 1950 ("le règlement sur les retraites") ⁽¹¹⁾.
20. A la différence du régime de droit commun, dont le fonctionnement est fixé par la loi (régime général) et par accords entre les partenaires sociaux (régimes complémentaires), le fonctionnement du régime de retraite de la RATP a été fixé par voie administrative (régime réglementaire). Par conséquent, l'évolution des paramètres, donc essentiellement des cotisations et prestations, relevait de dispositions réglementaires, adoptées par le gouvernement français.
21. Le régime conférait des avantages spécifiques par rapport au régime de droit commun, notamment la possibilité de départ anticipé à la retraite et une méthode de calcul plus favorable du montant des retraites (cf. description détaillée dans la partie 2.3.5). Par ailleurs, le taux des cotisations de retraite (taux de cotisations salariales de [...] % et employeur de [...] %) était inférieur au taux de cotisation du droit commun (taux de cotisations salariales de 12 % et employeur de 18 %).
22. La gestion du régime de retraite incombait, non pas à une structure dotée de la personnalité juridique et d'une autonomie financière (comme c'est le cas pour une caisse de retraite), mais au service des pensions de la RATP, qui fait partie de l'entité juridique RATP. Ce service des pensions recevait les cotisations et versait les pensions.
23. Depuis de nombreuses années, le régime de retraite de la RATP a été structurellement déficitaire, du fait d'un déséquilibre démographique entre actifs et retraités, et entre prestations et cotisations.

⁽⁹⁾ Cf. articles L. 711-1 et R. 711-1 du Code de la sécurité sociale.

⁽¹⁰⁾ Journal officiel de la République française des 26 mars et 3 avril 1948.

⁽¹¹⁾ Cf. lettre approuvant le règlement sur les retraites du personnel de la RATP du 28 avril 1950.

24. Ainsi, le déficit courant du régime de retraites s'élevait en 2005 à plus de [...] Mio EUR par an. Les déficits du régime de retraite de la RATP ont toujours été comblés par l'État. La base juridique pour le comblement du déficit du régime de retraite de la RATP sont l'ordonnance 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne ⁽¹²⁾, et le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne ⁽¹²⁾. L'article 1 de l'ordonnance oblige le STIF à financer les charges résultant de l'exploitation des services de transport dans la région parisienne. L'article 5 du décret prévoit qu'une convention passée entre la STIF et la RATP fixe les détails des modalités de calcul de la contribution annuelle de la STIF à la RATP. Il résulte des articles 4 et 7 du décret que la contribution de la STIF couvre notamment les coûts du régime de retraite et les coûts des obligations tarifaires.

25. Les modalités de calcul de cette subvention ont suivi, depuis 1970, celles prévues par l'annexe III du règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises ferroviaires ⁽¹³⁾.

26. Depuis 1970, l'État a versé à la RATP les sommes suivantes pour combler le déficit du régime de retraite:

Année	Montant des cotisations (Mio EUR)		Versement État (Mio EUR)
	Employeur	Salariales	
1970	[...]	[...]	[...]
1971	[...]	[...]	[...]
1972	[...]	[...]	[...]
1973	[...]	[...]	[...]
1974	[...]	[...]	[...]
1975	[...]	[...]	[...]
1976	[...]	[...]	[...]
1977	[...]	[...]	[...]
1978	[...]	[...]	[...]
1979	[...]	[...]	[...]
1980	[...]	[...]	[...]
1981	[...]	[...]	[...]
1982	[...]	[...]	[...]
1983	[...]	[...]	[...]
1984	[...]	[...]	[...]
1985	[...]	[...]	[...]

Année	Montant des cotisations (Mio EUR)		Versement État (Mio EUR)
	Employeur	Salariales	
1986	[...]	[...]	[...]
1987	[...]	[...]	[...]
1988	[...]	[...]	[...]
1989	[...]	[...]	[...]
1990	[...]	[...]	[...]
1991	[...]	[...]	[...]
1992	[...]	[...]	[...]
1993	[...]	[...]	[...]
1994	[...]	[...]	[...]
1995	[...]	[...]	[...]
1996	[...]	[...]	[...]
1997	[...]	[...]	[...]
1998	[...]	[...]	[...]
1999	[...]	[...]	[...]
2000	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]

2.3. Description de la réforme du mode de financement du régime de retraite de la RATP

27. La France envisage de réformer le mode de financement du régime de retraite de la RATP, afin de l'aligner au droit commun. D'après les autorités françaises, cette réforme s'inscrit dans une volonté générale du gouvernement d'aligner les régimes de retrait spécial au régime de retraite de droit commun.

28. La réforme notifiée consiste en deux étapes:

— la mise en place d'une caisse de retraites autonome, qui a déjà eu lieu (2006),

— l'adossement du régime de retraite de la RATP aux régimes de droit commun (prévu pour 2007).

⁽¹²⁾ Journal officiel de la République française du 10 janvier 1959.

⁽¹³⁾ JO L 156 du 28.6.1969, p. 8.

2.3.1. *La mise en place d'une caisse de retraites autonome de la RATP (2006)*

29. La France a créé le 1^{er} janvier 2006 une caisse autonome de retraites du personnel de la RATP (ci-après: CAR) ⁽¹⁴⁾. La CAR a le statut d'un organisme de sécurité sociale, et est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie juridique et financière vis-à-vis de la RATP. Elle est soumise aux règles du Code de la sécurité sociale applicable à tous les caisses autonomes de retraites.
30. A la date de sa création, la CAR est devenue le seul débiteur juridique des pensions de retraite des agents occupant des emplois sous statut, en lieu et place de la RATP.
31. Depuis la création de la CAR, la RATP et ses employés versent directement à cette caisse leurs cotisations. A compter du 1^{er} janvier 2006, les niveaux de cotisations ont été relevés au niveau du droit commun ⁽¹⁵⁾.

2.3.2. *L'adossment du régime de retraite de la RATP aux régimes de droit commun (prévu pour 2007)*

32. L'adossment du régime de retraite de la RATP aux régimes de droit commun est prévu pour l'année 2007.
33. Le projet prévoit une distinction entre deux types de droit de retraites:
- **les droits dits "de base"**, qui correspondent aux droits qui seraient servis par les régimes de retraite de droit commun [régime général de la sécurité sociale ⁽¹⁶⁾ et régimes complémentaires légalement obligatoires ⁽¹⁷⁾] en contrepartie du versement des cotisations de droit commun incombant aux employeurs et salariés,
 - **les droits "spécifiques" au régime spécial de la RATP** qui vont au-delà des droits normalement servis par les régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires). Les droits "spécifiques" correspondent ainsi à la différence entre les droits à pension servis par le régime de la RATP et la part correspondant aux droits de base.

34. Le financement sera différent selon les droits.

2.3.2.1. *Financement des droits de base*

35. En ce qui concerne les droits de base, il est prévu de conclure des conventions financières entre la CAR et les régimes de retraites de droit commun (régime général et régimes complémentaires) conduisant à ce que la RATP et ses employés paient les cotisations de retraite de droit commun en contrepartie de l'intervention du régime général et des régimes complémentaires pour les droits de base.

⁽¹⁴⁾ Décrets n° 2005-1635 à 2005-1637 du 26 décembre 2005.

⁽¹⁵⁾ Décret n° 2005-1638 du 26 décembre 2005 fixant les taux des cotisations dues à la caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

⁽¹⁶⁾ Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV-TS), les flux étant gérés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

⁽¹⁷⁾ Institutions de retraites complémentaires relevant du titre II du livre IX du Code de la sécurité sociale (AGIRC — ARRCO).

36. L'article 79 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit les conditions suivantes pour un tel adossment:

"L'adossment d'un régime de retraite spécial ou de tout autre régime de retraite sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés est réalisé conformément aux dispositions de l'article L.222.6 et respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général." [...] "La personne morale en charge, pour le régime adossé, de la gestion du risque vieillesse, présente chaque année, dans le cadre de son rapport public annuel, l'ensemble des informations démographiques, financières et économiques permettant d'apprécier le respect du principe de stricte neutralité de l'adossment à l'égard des assurés sociaux relevant de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et des fédérations d'institutions de retraite complémentaire" ⁽¹⁸⁾.

37. La structure démographique de la RATP est moins bonne que la structure démographique de l'entreprise moyenne française affiliée au régime de retraite de droit commun. Le gouvernement français prévoit de faire des contributions exceptionnelles, forfaitaires et libératoires (ci-après: soultes), qui seront versées aux trois caisses gérant les régimes de droit commun de manière à assurer la neutralité financière de l'adossment à ces régimes.

38. Le gouvernement estime à ce stade que les soultes à payer seront les suivantes:

- versement d'une soulte à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui gère le régime général de la sécurité sociale, pour un montant d'environ [entre 400 et 800 Mio EUR],

- versements aux régimes complémentaires de droit commun AGIRC-ARRCO, sous la forme d'une participation aux réserves techniques de ces régimes, pour un montant d'environ [entre 80 et 300 Mio EUR].

39. Le gouvernement français a détaillé davantage les méthodes de calcul de ces soultes. De manière générale, dans le cadre des intégrations ou adossments de régimes de retraite français spécifiques (comme par exemple les régimes de retraite de La Poste, des Caisses d'Épargne, de la RATP, ...) aux régimes de retraite par répartition généraux (CNAV, AGIRC-ARRCO), il est procédé à des comparaisons des situations financières et démographiques des régimes accueillis par rapport aux régimes d'accueil afin d'identifier les divergences qui pourraient exister en la matière.

40. Ces comparaisons permettent ensuite l'évaluation des soultes lors de discussions techniques de mise au point entre l'État d'un côté et la CNAV et l'AGIRC-ARRCO de l'autre côté. Ces discussions aboutissent à la formalisation des conventions précitées.

⁽¹⁸⁾ Cf. article 79 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006.

41. Les calculs définitifs seront faits selon les valeurs des paramètres en vigueur lors de la mise en œuvre. Ces paramètres sont:

- le taux d'actualisation et éventuellement la table de mortalité, qui varient selon les circonstances économiques,
- les taux de cotisation et les assiettes permettant de calculer la dotation aux réserves attendues par les régimes complémentaires.

2.3.2.2. Financement des droits spécifiques

42. Les agents "sous statut" bénéficient de droits spécifiques pour leur pension. Ces droits spécifiques seront aussi accordés aux agents recrutés "sous statut" après la mise en œuvre de la réforme. Le nombre des agents actifs "sous statut" est limité à [...].

43. Les droits spécifiques feront l'objet d'un financement direct de l'État, qui versera annuellement le montant nécessaire à la CAR, ce qui correspond à des versements annuels compris dans une fourchette de [entre 200 et 600 Mio EUR].

44. De plus, l'État garantira, vis-à-vis des ayant droit, le versement des pensions correspondant à l'ensemble des droits "spécifiques".

45. Les droits spécifiques concernent les modalités de calcul du droit à pension et les départs en retraites plus précoces. Ils sont codifiés dans le règlement sur les retraites de la RATP.

2.3.2.2.1. Modalités de calcul du droit à pension

46. En ce qui concerne les modalités du calcul des pensions, les régimes de retraite du droit commun prévoient que le montant de la pension est calculé sur la base du salaire moyen, primes incluses, des 25 meilleures années de carrière. Le taux applicable à ce salaire est de 50 %, si l'assuré justifie d'au moins 40 ans d'assurance retraite. Si l'assuré a moins de 40 ans d'assurance, une décote est appliquée; s'il a dépassé les 40 ans d'assurance, une surcote est appliquée.

47. Le régime de retraite de la RATP, en revanche, prévoit que les employés sous statut ont droit, pour chaque année d'assurance, à 2 % du salaire de base hors primes perçu pendant les six derniers mois d'activité, dans la limite de 37,5 annuités. Par conséquent, un employé de la RATP recevra après 37,5 années de travail une pension qui correspond à 75 % de son dernier salaire, hors primes, ce qui correspond à peu près à 64,5 % de son dernier salaire, primes incluses.

2.3.2.2.2. Départ en retraites plus précoce

48. En ce qui concerne les départs en retraites plus précoces, le régime de retraite de droit commun prévoit que le départ à la retraite peut intervenir à condition d'avoir 60 ans d'âge ⁽¹⁹⁾.

49. Le régime de retraite de la RATP, en revanche, prévoit la possibilité d'un départ à la retraite beaucoup plus tôt. Sur ce point, le règlement sur les retraites fait une distinction entre les "sédentaires" et les "actifs". Les "sédentaires" sont les employés de la RATP qui n'ont ni une contrainte d'horaires, ni une contrainte de repos. Pour ce groupe, le départ à la retraite est possible à la double condition d'avoir atteint 60 ans et d'avoir cumulé 30 années de service. En réalité, l'âge moyen de départ à la retraite pour les "sédentaires" est de 58,3 ans, ce qui s'explique par le fait que beaucoup de "sédentaires" ont au préalable acquis des droits en tant qu' "actifs". Le règlement prévoit en effet que la condition d'âge, pour une personne qui, au moment de son départ à la retraite est un "sédentaire", est réduite de 0,4 an par année de service en tant qu' "actif du tableau A" (cf. explication dans le paragraphe suivant), dans la limite maximale de 10 ans, et de 0,2 an par année de service en tant qu' "actif du tableau B" (cf. également explication dans le paragraphe suivant).

50. Les "actifs" sont sous-divisés en deux groupes, les "actifs du tableau A" et les "actifs du tableau B". À l'intérieur du tableau A, il y a une sous-distinction entre le tableau A1 et le tableau A2.

— Le "tableau A1" comprend les personnels d'atelier ou d'exploitation, qui sont soumis à des contraintes d'horaires ou de repos. Ils peuvent partir à la retraite à la double condition d'avoir atteint 55 ans et effectué 25 années de service. L'âge moyen de départ à la retraite pour cette catégorie est de 56,1 ans.

— Le "tableau A2" comprend les personnels administratifs des services d'exploitation et les personnels des filières "entretien et ateliers". Ils peuvent également partir à la retraite à la double condition d'avoir atteint 55 ans et effectué 25 années de service, mais ont, en outre, droit à une majoration d'annuités égale à la moitié de la durée de service effectuée après l'âge de 50 ans, dans la limite d'une majoration de 5 annuités. L'âge moyen de départ à la retraite pour cette catégorie est de 55,1 ans.

— Le "tableau B" comprend les personnels roulants et les agents d'exploitation. Ils peuvent partir à la retraite à partir de 50 ans et de 25 ans de service. Leur nombre d'annuités est majoré d'un an tous les cinq ans de service, dans la limite d'une majoration de 5 annuités supplémentaires. L'âge moyen de départ à la retraite pour cette catégorie est de 52,9 ans.

⁽¹⁹⁾ Cf. article L 351-1 et L 351-2 Code de la sécurité sociale.

51. Le tableau suivant donne un aperçu d'ensemble des possibilités de départ précoce:

	Catégories de personnels concernées ⁽¹⁾	Condition de nombre d'années de service	Condition d'âge	Aménagement de la condition d'âge
S	Sédentaires sans contraintes d'horaires	30	60	Moins 0,4 an par année de service en A1 ou A2 dans la limite maximale de 10 ans Moins 0,2 an par année service en B, dans la limite maximale de 5 ans
A1	Personnels d'ateliers ou d'exploitation avec contraintes d'horaires	25	55	
A2	Personnels administratifs des services d'exploitation, personnels des filières entretien et ateliers	25	55	Annuités majorées de la moitié de la durée de service effectuée après 50 ans dans la limite maximale de 5 années
B	Roulants et agents d'exploitation	25	50	Annuités majorées d'un an pour cinq ans d'activité dans la limite maximale de 5 années

⁽¹⁾ Les agents de la RATP peuvent évoluer d'une catégorie à l'autre au cours de leur carrière.
Source: Gouvernement français.

2.4. Description du mode de financement du régime de retraite des autres entreprises de transport en commun en Île-de-France

52. Mis à part la SNCF, qui a un régime spécial de retraite, le régime applicable aux autres entreprises de transport en commun en Île-de-France est le régime de droit commun.
53. Les personnels des entreprises de transport routier relèvent de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour le régime de base et de la Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (CARCEPT) pour la retraite complémentaire. L'adhésion à la CARCEPT est obligatoire pour les entreprises de transport public urbain et de transport public interurbain de voyageurs.
54. Les autorités françaises ont aussi informé la Commission qu'à leur connaissance, aucune entreprise privée n'a été amenée à accorder à ses employés des droits de pension supplémentaires, qui soient comparables à ceux qui existent dans le cadre du régime spécial de la RATP.
55. Aujourd'hui, le marché du transport en commun en Île-de-France n'est pas ouvert à la concurrence. Les licences pour exploiter des lignes de transport en commun ont été attribuées en suivant la procédure prévue par le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs dans la région Île-de-France, qui avait réparti le marché du transport en commun en Île-de-France entre la RATP et le grand nombre de petits opérateurs historiques privés présents en Île-de-France à l'époque.
56. Il y a néanmoins une évolution dans les parts de marché, qui se fait par voie d'acquisitions des opérateurs histori-

ques privés par la RATP et les autres grandes et moyennes entreprises. Lorsque la RATP achète une telle entreprise privée, le régime de retraite des employés de ces entreprises reste celui d'origine, que le rachat de ces entreprises soit effectué par la RATP elle-même ou par sa filiale à 75 % RATP Développement. Il n'y a donc aucune incorporation des salariés des filiales au régime de retraite de la RATP.

2.5. Impact de l'ouverture de marché prévue par la législation européenne

57. Le règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route (ci-après: "règlement OSP") ⁽²⁰⁾, prévoit l'ouverture du marché de transport en commun. En ce qui concerne les droits exclusifs dont bénéficient la RATP et les autres entreprises de transport en commun dans la région parisienne, le règlement prévoit qu'ils doivent être mis en concurrence au plus tard trente ans après l'entrée en vigueur du règlement OSP.
58. Le gouvernement français, dans sa notification, considère que la réforme du régime de retraites de la RATP constitue une étape préalable nécessaire pour engranger le plein potentiel de cette ouverture de marché.
59. Le gouvernement français considère que le régime de retraites actuel de la RATP empêcherait *de facto* toute reprise d'une ou plusieurs lignes exploitées aujourd'hui par la RATP avec des employés sous statut. En effet, le gouvernement français considère que si un concurrent de la RATP emportait un appel d'offres pour une ligne exploitée par la RATP, il devrait reprendre les employés de la RATP sous statut qui travaillent sur cette ligne, et continuer de les employer sous les règles du statut.

⁽²⁰⁾ Règlement adopté par le Conseil et le Parlement européen le 18 septembre 2007, pas encore publié au JO.

60. Pour le gouvernement français, ceci résulte déjà de l'application de l'article 3 de la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements ⁽²¹⁾, qui dispose que:

— “Les droits et les obligations qui résultent pour le cédant d'un contrat de travail ou d'une relation de travail existant à la date du transfert sont, du fait de ce transfert, transférés au cessionnaire.” (article 3, paragraphe 1),

— “après le transfert, le cessionnaire maintient les conditions de travail convenues par une convention collective dans la même mesure que celle-ci les a prévues pour le cédant, jusqu'à la date de la résiliation ou de l'expiration de la convention collective ou de l'entrée en vigueur ou de l'application d'une autre convention collective. Les États membres peuvent limiter la période du maintien des conditions de travail, sous réserve que celle-ci ne soit pas inférieure à un an.” (article 3, paragraphe 3),

— “les États membres adoptent les mesures nécessaires pour protéger les intérêts des travailleurs ainsi que de personnes qui ont déjà quitté l'établissement du cédant au moment du transfert en ce qui concerne leurs droits acquis ou en cours d'acquisition à des prestations de vieillesse ... au titre de régimes complémentaires visés au premier alinéa” [article 3, paragraphe 4 b)].

61. Ces dispositions ont été transposées en droit français par l'article L 122-12 et l'article L 122-13 du code du travail, sans que le législateur français ait fait usage de la possibilité de limiter les conséquences du transfert à un an:

Article L 122-12

La cessation de l'entreprise, sauf cas de force majeure, ne libère pas l'employeur de l'obligation de respecter le délai-congé et de verser, s'il y a lieu, l'indemnité prévue à l'article L 122-9.

S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.

Article L 122-13

À moins que la modification visée au deuxième alinéa de l'article L 122-12 n'intervienne dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement ou liquidation judiciaires, ou d'une substitution d'employeurs intervenue sans qu'il y ait eu de convention entre ceux-ci, le nouvel employeur est en outre tenu, à l'égard des salariés dont les contrats de travail subsistent, des obligations qui incombaient à l'ancien employeur à la date de cette modification.

⁽²¹⁾ JO L 82 du 22.3.2001, p. 16.

Le premier employeur est tenu de rembourser les sommes acquittées par le nouvel employeur en application de l'alinéa précédent, sauf s'il a été tenu compte de la charge résultant de ces obligations dans la convention intervenue entre eux.

62. La jurisprudence française a précisé le champ d'application de cet article, qui concerne “tout transfert d'une entité économique conservant son identité dont l'activité est poursuivie ou reprise”. Le salarié, pas plus que le nouvel ou l'ancien employeur, ne peut s'opposer à la mise en œuvre du transfert.

63. Comme expliqué ci-dessus dans la partie 2.1, les agents de la RATP relèvent du code du travail en l'absence de dispositions particulières prévues dans le statut du personnel: les articles L 122-12 et L 122-13 précités leur sont donc applicables.

64. D'après le gouvernement français, ce transfert sera encore plus net après l'entrée en vigueur du règlement OSP. Les autorités françaises font à cet égard référence à l'article 4, paragraphe 5, de ce règlement, lequel a pour objectif d'étendre ce principe, à l'initiative de l'autorité organisatrice et dans le respect des législations nationales, à des cas de transferts qui ne seraient pas couverts par le champ d'application de la directive 2001/23/CE susmentionnée.

65. Le gouvernement français considère que, vu les charges importantes qui résultent du statut applicable aux agents de la RATP pour les employeurs, aucune entreprise privée ne serait prête à soumettre des offres pour des lignes exploitées aujourd'hui par la RATP, car elle devrait employer les agents sous statut qui travaillent sur cette ligne aux conditions prévues par le statut de la RATP pour le régime des retraites.

3. APPRÉCIATION JURIDIQUE DES MESURES: PRÉSENCE D'UNE AIDE

66. L'article 87, paragraphe 1, du traité CE dispose: “Sauf dérogations prévues par ledit traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions”.

67. L'article 87 du traité CE ne s'applique qu'aux entreprises au sens du droit de la concurrence communautaire. Ni la CAR ni les caisses de retraite accueillant les employés actifs et retraités de la RATP, c'est-à-dire la CNAV et l'AGIRC-ARRCO, ne sont des entreprises au sens du droit communautaire de la concurrence. En effet, d'après une jurisprudence constante de la Cour, le domaine de la protection sociale, lorsqu'il est fondé sur la solidarité, ne constitue pas une activité économique au sens du traité ⁽²²⁾. Ainsi, l'objet de la présente décision est de déterminer si la réforme notifiée constitue une aide à la RATP.

⁽²²⁾ D'après une jurisprudence constante de la Cour, le domaine de la protection sociale, lorsqu'il est fondé sur la solidarité, ne constitue pas une activité économique au sens du traité. Ainsi, la Cour a décidé dans les affaires jointes C-159 et C-160/91, *Poucet et Pistre*: “les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Cette activité est en effet fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendantes du montant des cotisations. Il s'ensuit que cette activité n'est pas une activité économique et que, dès lors, les organismes qui en sont chargés ne constituent pas des entreprises au sens des articles (81) et (82) du traité”.

68. La situation économique de la RATP est surtout affectée par la première étape de la réforme, qui est la création de la CAR en 2006, à laquelle la France a transféré toutes les obligations de la RATP vis-à-vis de ses employés actifs et retraités.
69. La deuxième étape de la réforme, c'est-à-dire le paiement des soultes et le transfert du financement des droits de base de la CAR à la CNAV et l'AGIRC-ARRCO n'affectent plus la situation économique de la RATP, car elle n'est, à ce moment, plus débiteur ni des droits de base, ni des droits spécifiques. Cependant, la Commission note qu'il y a un lien étroit entre les deux opérations, et qu'il est dès lors nécessaire de vérifier si l'adossement des droits de base ne constitue pas une aide d'État en faveur de la RATP.
70. La garantie donnée par l'État français aux ayant droit pour le versement de leurs retraites bénéficie directement aux employés de la RATP, et non pas à la RATP elle-même. Elle ne saurait donc pas être qualifiée d'avantage économique pour une entreprise ⁽²³⁾.
71. Pour l'appréciation juridique du présent dossier, il y a donc lieu d'analyser:
- le financement du système de retraite de la RATP jusqu'en 2005,
 - le financement des droits de base à partir de 2006,
 - le financement des droits spécifiques à partir de 2006.

3.1. Le financement du système de retraite de la RATP jusqu'en 2005

72. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, la RATP payait pour les retraites des cotisations patronales moins élevées que celles prévues par le droit commun, et recevait de la part de l'État des paiements annuels pour combler le déficit de son système de retraite.
73. Or, comme l'a constaté la Cour dans son arrêt *Altmark*, à partir de 1995, plusieurs États membres ont ouvert leurs marchés de transport en commun à la concurrence. À partir de cette date, les aides accordées à la RATP avaient donc le potentiel de créer des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres ⁽²⁴⁾.
74. La Commission ne peut donc pas exclure que l'organisation du système de retraite de la RATP avant 2005 impliquait le paiement d'aides d'État à la RATP.
75. Le point i) et le point v) de l'article premier, point b), du règlement (CE) n° 659/1999 stipulent:
- "i) [...] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur;
- v) toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison
- de l'évolution du marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide suite à la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation;*".
76. Le niveau de cotisation réduit a été introduit par une décision du gouvernement français du 28 avril 1950 et n'a pas été modifié depuis (cf. ci-dessus point 19). Par conséquent, cette mesure existait avant l'entrée en vigueur du traité CE en France en 1958. Elle constitue donc une aide existante en vertu du point i) de l'article 1 b dudit règlement.
77. L'obligation, pour le STIF, de combler le déficit annuel du régime de pension de la RATP résulte de l'article 1 de l'ordonnance 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne ⁽²⁵⁾, ainsi que des articles 4, 5 et 7 du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne ⁽²⁵⁾. Cette obligation n'a pas été modifiée depuis l'entrée en vigueur de ces textes.
78. La Commission constate donc qu'au moment de l'introduction de cette obligation en 1959, le marché pour la prestation des services de transport en commun était encore un marché fermé, et que l'ancien système de compensation, au moment de son introduction, n'avait donc pas le potentiel d'affecter les échanges entre les États membres, étant donné que le marché était fermé. Il ne constituait donc pas une aide au moment de son entrée en vigueur.
79. Lorsque, à partir de 1995, plusieurs États membres ont commencé à ouvrir leurs marchés, le système de compensation est devenu une aide. La Commission note que l'ouverture du marché n'était pas due à la libéralisation d'une activité par le droit communautaire, mais consistait en des décisions autonomes et spontanées de certains États membres.
80. Il résulte que la mesure en cause est devenue une aide en raison de l'évolution du marché commun, et sans avoir été modifiée par la France.
81. La Commission conclut que pour la période 1995 à 2005, le comblement du déficit du régime de retraite de la RATP par le STIF constitue une aide existante en vertu du point iii) du règlement susmentionné.
82. À partir du 1^{er} janvier 2006, la conversion du service des retraites de la RATP en CAR a été accompagnée d'une hausse des cotisations patronales que la RATP doit verser pour les retraites de ses employés actifs, de sorte que la RATP cotise depuis le 1^{er} janvier 2006 à la même hauteur que les autres entreprises françaises affiliées au régime général (CNAV et AGIRC-ARCCO). La Commission conclut que, à cet égard, la RATP ne reçoit pas plus d'avantage.

⁽²³⁾ Cf. dans ce sens décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, point 80.

⁽²⁴⁾ Cf. point 69 de l'arrêt *Altmark Trans*.

⁽²⁵⁾ Journal officiel de la République française du 10 janvier 1959.

83. Dans la mesure où ces aides ont donc été abolies par la première étape de la réforme du système de retraite de la RATP à partir du 1^{er} janvier 2006, il n'y a pas lieu pour la Commission de proposer des mesures utiles.

3.2. Le financement des droits de base à partir du 1^{er} janvier 2006

84. À partir du 1^{er} janvier 2006, suite à la mise en œuvre de la première étape de la réforme, la RATP verse une cotisation libératoire à la CAR, qui est en charge de la gestion des retraites. Cette cotisation correspond dans son montant à la cotisation de droit commun.

85. Dans une deuxième étape, prévue pour 2007, la CAR adossera les droits de base au régime de droit commun. Comme il a été souligné ci-dessus (section 2.3.2.1), le droit français prévoit que l'adossement d'un régime particulier au régime de droit commun doit s'effectuer selon un principe de neutralité financière totale pour le régime de droit commun. Ceci implique notamment que, dans une situation où la structure démographique du régime particulier est moins bonne que celle du régime de droit commun, l'adossement ne peut se faire que moyennant le paiement d'une soulte.

86. Si le régime de retraite de la RATP avait été adossé directement à la CNAV et à l'AGIRC-ARRCO, il semble que la RATP aurait eu à payer les soultes en question.

87. Il semble que ce n'est que par la création de la CAR, préalablement à l'adossement des droits de base, que la RATP peut échapper à cette obligation. Il semble par ailleurs que les autorités publiques françaises avaient une parfaite discrétion pour choisir entre un adossement en une ou deux étapes.

88. Dès lors, la Commission ne peut exclure à ce stade que le paiement des soultes à la CNAV pour un montant d'environ [entre 400 et 800 Mio EUR], ainsi qu'à l'AGIRC-ARRCO pour un montant d'environ [entre 80 et 300 Mio EUR], constituent des charges qui auraient normalement dû grever le budget de la RATP, qui, avant la première étape de la réforme, était en charge de la gestion de son régime de retraite.

89. Le fait que ce sont les pouvoirs publics, et non la RATP, qui paieraient les soultes, pourrait donc constituer un avantage économique pour la RATP, qui est financé par des ressources d'État.

90. Il est vrai que l'adossement de la CAR au régime général, bien que lié à l'adossement du régime de la RATP à la CAR, constitue une deuxième étape, clairement distincte de la première et qui ne s'y rattache pas par un lien de nécessité: les autorités françaises pourraient en théorie ne jamais procéder à cette seconde étape. Néanmoins, à ce stade la Commission ne peut exclure que les deux mesures doivent être considérées comme formant un tout. En tout état de cause, le simple fait que l'adossement de ses droits de base à la CAR permet à la RATP d'échapper au paie-

ment de la soulte, qu'elle aurait à payer si elle rejoignait le régime général, pourrait constituer un avantage sélectif au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

91. La Commission relève que l'avantage identifié est financé par des ressources d'État. En ce qui concerne l'affectation des échanges entre les États membres, la Commission note que la RATP est aujourd'hui active en partie sur un marché qui pour l'instant reste fermé à la concurrence (Île-de-France), mais aussi sur des marchés en France et à l'étranger qui sont déjà ouverts à la concurrence (par exemple en ce qui concerne le transport en commun en France à Mulhouse et Clermont-Ferrand, et à l'étranger en Toscane et en Rhénanie-Palatinat, et en ce qui concerne les activités d'ingénierie sur des marchés partout en Europe). Un renforcement de la situation financière de la RATP par une aide pourrait donc permettre à l'entreprise d'avoir un avantage sur ces concurrents sur les marchés déjà ouverts à la concurrence.

92. La Commission conclut que l'adossement du régime de retraite au régime général peut comporter, en ce qui concerne les droits de base, la présence d'éléments d'aide d'État.

3.3. Le financement des droits spécifiques à partir du 1^{er} janvier 2006

93. Le financement des droits spécifiques est assuré à partir du 1^{er} janvier 2006 par la CAR, à qui l'État verse à cette fin une subvention annuelle, qui variera [entre 200 et 600 Mio EUR].

3.3.1. Avantage économique sélectif

3.3.1.1. Jurisprudence et pratique de la Commission en la matière

94. D'après une jurisprudence constante, "les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats en matière d'indemnités de licenciement et/ou de retraites anticipées font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses ressources propres" ⁽²⁶⁾.

95. Toutefois, la Commission a déjà conclu par le passé que, sous certaines conditions, une contribution financière de l'État destinée à honorer ses obligations envers ses fonctionnaires ne constituait pas une aide d'État. C'est le cas par exemple lorsque l'État compense directement les fonctionnaires en échange d'un changement de statut ou en échange d'une démission volontaire ⁽²⁷⁾.

3.3.1.2. Application au cas d'espèce

96. Les droits spécifiques constituent des droits à la retraite qui vont au-delà de ce que prévoit le droit commun des retraites en France.

⁽²⁶⁾ Voir point 63 des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2).

⁽²⁷⁾ Voir en particulier la décision de la Commission du 28 mars 2003 concernant le cas N 483/2000 — Pays-Bas — Sale Engineering Group South Holland, et la décision de la Commission du 19 janvier 2005 concernant le cas N 400/04 — République tchèque — Contribution pour résoudre les conséquences de la transformation de l'organisation des chemins de fer tchèques.

97. La Commission observe que certaines entreprises soumises au droit commun financent des systèmes de retraite additionnels similaires sur leurs propres ressources, afin d'attirer une main d'œuvre qualifiée et d'augmenter la loyauté des employés à leur égard.
98. Elle prend note du fait que dans le cas d'espèce, les droits spécifiques n'ont pas été accordés par une libre décision de la RATP dans le cadre d'une négociation avec les partenaires sociaux, mais qu'ils ont été imposés à la RATP par les autorités françaises. À ce titre, elle attire cependant l'attention des autorités françaises sur le fait que d'après la jurisprudence de la Cour, les coûts résultant d'une convention collective constituent, par leur nature, un coût qui grève normalement le budget d'une entreprise, que l'entreprise ait accepté cette convention de manière volontaire ou qu'elle ait été étendu à cette entreprise par voie réglementaire ou législative ⁽²⁸⁾.
99. Il faut donc déterminer si le financement par l'État d'un régime de retraite supplémentaire, qui a été imposé par l'État à une entreprise, constitue un "coût qui aurait normalement dû grever les ressources financières propres de l'entreprise".
- 3.3.1.2.1. Pratique décisionnelle de la Commission
100. La Commission a pris à ce jour quatre décisions qui concernaient cette question.
101. **La décision positive Lufthansa (1995)** ⁽²⁹⁾. Dans le cadre de la privatisation de la Lufthansa, l'État allemand finançait une partie des coûts qui résultaient du fait que les employés de la Lufthansa, du fait de la privatisation de leur employeur, devaient quitter le système de retraite complémentaire offert aux employés du secteur public, et intégrer un système de retraite complémentaire du secteur privé. Le système de retraite complémentaire du secteur privé exigeait le paiement d'une soulte, pour combler la charge créée par l'absence de cotisations de la Lufthansa et des employés dans le passé. La Commission a considéré que ce financement partiel par l'État allemand constituait une aide d'État, qui était compatible avec le marché commun sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), car elle était nécessaire pour permettre la libéralisation du marché aérien.
102. **La décision d'ouverture Electrabel (2002)** ⁽³⁰⁾. En Belgique, les employés des opérateurs historiques d'électricité bénéficient également de droits de pension spécifiques, à savoir d'un complément de ressources qui s'ajoute à leur retraite fixée par la loi. Ce complément de ressources doit être financé par les entreprises. Au moment de la libéralisation du marché de l'électricité, la Belgique envisageait de verser une compensation aux opérateurs historiques, car les nouveaux entrants sur le marché belge de l'électricité n'étaient pas obligés de verser à leurs employés un tel complément de ressources. La Commission a considéré que ces versements pouvaient constituer des aides d'État, et a émis des doutes quant à leur compatibilité avec le marché commun. La Belgique ayant par la suite retiré cette notification, la Commission ne s'est pas prononcée de manière définitive sur la question.
103. **La décision finale IEG (2003)** ⁽³¹⁾. Avant la libéralisation du secteur gazier et électrique, le système de retraite des entreprises électriques et gazières était organisé de la même manière que celui de la RATP, mais s'appliquait à l'ensemble du secteur électrique et gazier, à la différence du régime propre à la RATP au sein des entreprises de transport public. La réforme qui a eu lieu en 2003 suivait le même schéma que celui envisagé maintenant pour la RATP, avec une différence: les coûts pour les droits spécifiques ont été pris en charge par l'État pour les droits acquis par le personnel en charge du transport et de la distribution du gaz et de l'électricité, mais uniquement en ce qui concerne les droits acquis avant la réforme du système de retraites de ces entreprises. Pour la période suivant la réforme, les entreprises doivent supporter ces coûts elles-mêmes. La Commission a considéré que le financement d'une partie des coûts par l'État conférait un avantage à EDF et GDF, car il déchargeait ces entreprises du paiement d'une partie des droits de retraite du passé ⁽³²⁾. Elle a déclaré cette aide compatible avec le marché commun sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), considérant qu'en "abolissant des barrières à l'entrée des marchés français de l'électricité et du gaz, [elle] permet[tait] d'accroître la concurrence sur ces marchés".
104. **La décision finale OTE (2007)**. OTE, l'opérateur historique sur le marché postal grec, a notifié son intention de mettre en place un régime de préretraite plus favorable aux employés que le droit commun grec, afin d'encourager ses employés, qui ne peuvent pas être licenciés, à quitter l'entreprise. Le coût de ce régime serait en partie financé par l'État grec. La Grèce considérait que ce financement n'était qu'une compensation d'OTE pour le désavantage structurel qu'il souffrait du fait qu'il ne pouvait pas, contrairement à ses concurrents, licencier ses employés. Dans sa décision finale, la Commission a conclu qu'elle ne pouvait pas exclure que le financement accordé par l'État grec constituât une aide, mais que, en tout état de cause, cette aide était compatible avec le marché commun ⁽³³⁾.
- 3.3.1.2.2. Position des autorités françaises
105. Les autorités françaises considèrent que le financement des droits spécifiques doit être vu à la lumière des arrêts *Danske Busvognmænd*, précité, et *Enirisorse* ⁽³⁴⁾, qui auront mis en question l'analyse juridique de la Commission dans ses décisions *Lufthansa*, *IEG* et *Electrabel*.

⁽²⁸⁾ Arrêt *France/Commission*, affaire C-251/97, Rec. I, p. 6639, points 40, 46 et 70.

⁽²⁹⁾ Décision de la Commission du 12 mai 1995 relatif à la privatisation de la *Lufthansa*.

⁽³⁰⁾ Décision de la Commission du 24 avril 2002 relatif au régime transitoire du marché de l'électricité. La Belgique ayant retiré cette notification, la procédure a été close sans trancher ces questions.

⁽³¹⁾ Décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (ci-après: IEG).

⁽³²⁾ Décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, point 77.

⁽³³⁾ Décision de la Commission du 10 mai 2007 relative aux aides d'État prévues pour OTE dans le cadre du régime de préretraite, point 92 à 103.

⁽³⁴⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 24 juillet 2003, *Enirisorse*, C-34/01-C38/01, Rec., p. 14243.

106. Selon les autorités françaises, ces arrêts ont établi que la suppression d'une charge anormale imposée à une entreprise ne constitue pas un avantage susceptible d'être qualifié d'aide d'État.
107. Les autorités françaises considèrent que l'obligation imposée à la RATP de financer des droits à la retraite spécifiques pour ses employés constitue un désavantage structurel imposé par l'État, et que par conséquent, une réforme qui supprime la charge pour l'entreprise de ce désavantage ne constitue pas un avantage susceptible d'être qualifié d'aide, dès lors qu'elle ne vise qu'à libérer l'entreprise d'une charge anormale et n'entraîne pas de rupture de l'égalité concurrentielle.
108. Pour démontrer que les droits spécifiques constituent des charges indues, les autorités françaises évoquent aussi le règlement (CEE) n° 1192/69⁽³⁵⁾, qui autorise les États membres à compenser les coûts pour les retraites et pensions qu'une entreprise de chemin de fer est tenue d'assurer pour son personnel et ses ayants droit dans des conditions différentes de celles des entreprises des autres modes de transport en vertu d'une disposition législative, réglementaire ou administrative.
109. Les autorités françaises considèrent que, par analogie, et à la lumière de la jurisprudence *Danske Busvognmænd*, précitée, on peut donc estimer qu'il y a lieu de considérer que les charges imposées à la RATP, héritière d'un régime spécial de retraite, sont des charges indues, comme celles qui ont été imposées aux entreprises de chemin de fer.
110. À titre subsidiaire, les autorités françaises considèrent que la réforme des retraites de la RATP institutionnalise une aide à la personne et non à l'entreprise RATP, car le régime spécial de retraites de la RATP est attaché à la personne des agents de l'entreprise et non à l'entreprise elle-même.
111. Dès lors, la réforme du mode de financement du régime de retraite de la RATP interviendra uniquement au sein de la sphère de la protection sociale et institutionnaliserait une aide aux agents de la RATP et non à l'entreprise RATP et ne saurait donc tomber sous le coup d'une qualification d'aide d'État.
112. La Commission observe que la RATP continue à recruter des agents "sous statut", qui bénéficieront des droits spécifiques, plutôt que d'éliminer ces droits spécifiques pour les agents nouvellement recrutés. Ce fait semble démontrer en lui-même que l'existence des droits spécifiques financés entièrement par l'État constitue un avantage économique pour la RATP.
113. Des droits à la retraite spécifiques constituent typiquement des éléments du paquet de rémunération qui est convenu entre employeur et employé lors de l'engagement de l'employé. La Commission considère donc à ce stade que le fait de pouvoir offrir à ses employés un régime de retraite plus généreux que le régime de droit commun, sans devoir payer les coûts engendrés par cette générosité, peut constituer un avantage économique pour la RATP.
114. Quant au règlement (CEE) n° 1192/69, précité et invoqué par les autorités françaises pour démontrer que le financement des droits spécifiques ne constitue pas une aide, la Commission note que ce règlement est un règlement qualifiant certaines compensations d'aides compatibles avec le marché commun. Ceci suggère que les membres du Conseil, lors de l'adoption de ce règlement en 1969, considéraient que les compensations pour les droits spécifiques conféraient un avantage aux entreprises ferroviaires couvertes par ce règlement.
115. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission ne peut pas exclure à ce stade que le financement des droits spécifiques ne confère un avantage économique à la RATP. Dans l'hypothèse où la Commission conclurait que les mesures confèrent à la RATP un avantage économique, cet avantage serait aussi sélectif puisqu'il ne concerne qu'une seule entreprise, la RATP.

3.3.2. La distorsion de concurrence et l'effet sur le commerce intra communautaire

116. Le financement des droits spécifiques est susceptibles de conduire à une réduction des coûts de fonctionnement de la RATP, ce qui aurait pour effet de favoriser cette entreprise et donc de fausser la concurrence au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
117. Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus (section 3.2.4) en ce qui concerne la création de la CAR, la mesure en cause affecte les échanges intra-communautaires.
118. La Commission considère donc que le financement des droits spécifiques par la CAR à partir du 1^{er} janvier 2006 est susceptibles d'affecter les échanges au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

4. COMPATIBILITÉ DES MESURES

4.1. Compatibilité du financement des droits spécifiques

112. La Commission observe que la RATP continue à recruter des agents "sous statut", qui bénéficieront des droits spécifiques, plutôt que d'éliminer ces droits spécifiques pour les agents nouvellement recrutés. Ce fait semble démontrer en lui-même que l'existence des droits spécifiques financés entièrement par l'État constitue un avantage économique pour la RATP.
113. Des droits à la retraite spécifiques constituent typiquement des éléments du paquet de rémunération qui est convenu entre employeur et employé lors de l'engagement de l'employé. La Commission considère donc à ce stade que le fait de pouvoir offrir à ses employés un régime de retraite plus généreux que le régime de droit commun, sans devoir payer les coûts engendrés par cette générosité, peut constituer un avantage économique pour la RATP.
114. Quant au règlement (CEE) n° 1192/69, précité et invoqué par les autorités françaises pour démontrer que le financement des droits spécifiques ne constitue pas une aide, la Commission note que ce règlement est un règlement qualifiant certaines compensations d'aides compatibles avec le marché commun. Ceci suggère que les membres du Conseil, lors de l'adoption de ce règlement en 1969, considéraient que les compensations pour les droits spécifiques conféraient un avantage aux entreprises ferroviaires couvertes par ce règlement.
115. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission ne peut pas exclure à ce stade que le financement des droits spécifiques ne confère un avantage économique à la RATP. Dans l'hypothèse où la Commission conclurait que les mesures confèrent à la RATP un avantage économique, cet avantage serait aussi sélectif puisqu'il ne concerne qu'une seule entreprise, la RATP.
116. Le financement des droits spécifiques est susceptibles de conduire à une réduction des coûts de fonctionnement de la RATP, ce qui aurait pour effet de favoriser cette entreprise et donc de fausser la concurrence au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
117. Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus (section 3.2.4) en ce qui concerne la création de la CAR, la mesure en cause affecte les échanges intra-communautaires.
118. La Commission considère donc que le financement des droits spécifiques par la CAR à partir du 1^{er} janvier 2006 est susceptibles d'affecter les échanges au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
119. Étant donné que la reprise des obligations de la RATP vis-à-vis de ses employés résultant des droits spécifiques par la CAR et le financement futur des droits spécifiques est susceptibles de tomber dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, il est nécessaire d'examiner si, le cas échéant, ces mesures peuvent être déclarées compatibles par la Commission au titre des dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, point c).
120. Au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, une aide d'État peut être déclarée compatible avec le marché commun pour autant que cette aide soit destinée à favoriser le développement de certaines activités ou de certaines régions, dans la mesure où ladite aide n'affecte pas les conditions d'échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

⁽³⁵⁾ Règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer.

4.1.1. *Position du gouvernement français*

121. Le gouvernement français considère que si tout ou partie des mesures en objet devait être considéré comme une aide d'État, cette aide serait de toute manière compatible avec le marché commun.
122. Le gouvernement français considère d'abord que les charges du régime de retraite de la RATP constituent des coûts échoués. Il considère que les principes de la théorie des coûts échoués, développés dans le contexte de la libéralisation du marché de l'électricité, sont transposables à d'autres situations de libéralisation sectorielle. Les coûts échoués correspondraient aux engagements que les entreprises peuvent assumer tant qu'elles sont en situation de monopole et qu'elles risquent de ne plus pouvoir honorer du fait de l'ouverture à la concurrence.
123. Toujours selon le gouvernement français, les aides destinées à compenser les coûts de tels engagements peuvent être compatibles avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), dans la mesure où elles permettent le développement d'une activité en facilitant le passage à un marché libéralisé. Les aides ainsi autorisées devraient servir à compenser des coûts échoués éligibles clairement déterminés et individualisés et être subordonnées au développement d'une concurrence véritable. Plus précisément, les engagements susceptibles de constituer des coûts échoués devraient satisfaire à trois critères:
- En premier lieu, les engagements ou garanties susceptibles de générer des coûts échoués doivent être antérieurs à la date de libéralisation du marché. Tel est bien le cas du régime de retraite de la RATP, antérieur non seulement au futur règlement OSP mais également au traité de Rome lui-même.
 - En deuxième lieu, la réalité et la validité de ces engagements ou garanties seront établies en tenant compte des dispositions légales ou contractuelles dont ils résultent. Le cadre juridique rappelé en première partie permet de vérifier à la fois la réalité et la validité des engagements pris envers les personnels de la RATP. Au surplus, la "protection sociale des travailleurs" est effectivement éligible, selon la Commission, à la qualification de coûts échoués [cf. note de bas de page n° 5 de la communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués ⁽³⁶⁾].
 - Enfin, en troisième lieu, les engagements et garanties doivent risquer de ne pas pouvoir être honorés en raison de l'ouverture du marché. Ils doivent devenir "non économiques" et affecter sensiblement la compétitivité de l'entreprise concernée. Puisque tel est le cas de secteurs solvables comme l'énergie, tel est a fortiori le cas de secteurs dans lesquels l'utilisateur ne peut supporter le coût du service rendu comme les transports urbains. La Commission européenne dans sa décision du 16 décembre 2003 relative à la réforme des retraites des IEG a considéré que "les droits spécifiques de retraite acquis avant la réforme constituent des coûts du passé liés à l'ancienne situation de monopole. En effet, le paiement par les entreprises de la branche des IEG des droits spécifiques ne soulevait pas de difficulté, tant que ces entreprises évoluaient dans un cadre monopolistique. Depuis l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz, ces droits spécifiques sont devenus une charge pour les entreprises électriques et gazières qui affecte leur compétitivité" (cf. note de bas de page n° 6).
124. Pour le gouvernement français, les engagements de retraite, qui entrent dans le périmètre de la "protection sociale des travailleurs" de la RATP constituent donc des coûts échoués, dont la compensation serait compatible avec le marché commun en vertu d'une application par analogie des principes élaborés dans la méthodologie "coûts échoués".
125. Ensuite, et à titre subsidiaire, le gouvernement français considère que les mesures en objet sont compatibles avec le marché commun en vertu des principes développés par la Commission dans sa décision IEG, précitée, car elles seraient un préalable à l'ouverture à la concurrence du secteur des transports urbains en Île-de-France souhaitée par la Commission européenne.
126. Selon les autorités françaises, la réforme qui est l'objet de la présente notification permettra, lorsque le marché francilien des transports sera ouvert à la concurrence, de prévenir, d'une part, les distorsions de concurrence entre opérateurs publics et privés et, d'autre part, l'érection de barrières à l'entrée du fait du mode de financement des retraites de la RATP.
127. D'après les autorités françaises, il serait en effet socialement inenvisageable de transférer à un nouvel opérateur l'exploitation de lignes et du personnel de la RATP y concourant sans maintien des droits des agents, comme le prévoit la législation. L'ensemble des avantages individuels dont peuvent bénéficier les employés de la RATP à travers leur statut devrait être transféré vers le nouvel exploitant, y compris le régime de retraite.
128. À ce titre, les autorités françaises soulignent que la proposition révisée de règlement OSP qui a fait l'objet d'une position commune lors du Conseil de l'Union européenne du 11 décembre 2006 prévoit en son article 4, paragraphe 5, que les autorités organisatrices peuvent imposer à un nouvel opérateur le maintien des droits des agents en place. Plus précisément, l'article 4, paragraphe 5, est actuellement rédigé comme suit: "Sans préjudice du droit national et du droit communautaire, y compris les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux, les autorités compétentes peuvent exiger de l'opérateur de service public sélectionné qu'il offre au personnel préalable-ment engagé pour fournir les services, les droits dont il aurait bénéficié s'il y avait eu transfert au sens de la directive 2001/23/CE ...".

⁽³⁶⁾ Lettre de la Commission du 6 août 2001, SG (2001) D/290869 du 6.8.2001.

129. D'après les autorités françaises, en l'absence de réforme du mode de financement du régime de retraites RATP, les opérateurs privés qui pourraient être intéressés à présenter leur candidature aux futurs appels d'offres organisés par le STIF analyseraient cette contrainte forte comme pouvant désorganiser leur propre système de protection sociale, fondé sur le seul recours aux régimes de droit commun (régime de base et régimes complémentaires), et comme présentant un coût rédhibitoire. La réforme du mode de financement des retraites des agents de la RATP préparerait donc l'ouverture du marché à la concurrence en éliminant cette barrière à l'entrée que constitue la spécificité du régime vis-à-vis des nouveaux entrants.

4.1.2. Analyse préliminaire de la Commission sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c)

130. Dans le passé, la Commission a autorisé des mesures d'aide d'État déchargeant les entreprises concernées de certaines obligations de retraite, notamment dans ses décisions Lufthansa, IEG et OTE, précitées.

131. Dans la décision IEG, point 142 et suivants, et dans la décision OTE, point 104 et suivants, la Commission a souligné les similarités entre la problématique des coûts échoués et la réforme des systèmes de retraite des secteurs qui étaient historiquement organisés en monopole étatique. Elle a considéré qu'il est approprié d'assimiler des aides pour la réforme de tels systèmes de retraite à la compensation des coûts échoués, et qu'elle suivra cette approche dans son analyse de cas semblables.

132. Dans les dossiers Lufthansa et IEG, l'analyse de la compatibilité de la mesure a reposé d'abord sur le fait que la mesure contribuait à la réalisation d'une ouverture effective du marché. La Commission a ensuite reconnu que le financement des droits de retraite spécifiques acquis pendant la période de monopole affectait la compétitivité des entreprises concernées une fois le marché ouvert à la concurrence. Enfin, la Commission a considéré compatible la mesure d'aide, qui ne concernait que des droits spécifiques acquis pendant la période précédant l'ouverture du marché.

133. Il résulte donc des décisions précitées que l'État peut financer tout ou une partie des coûts de la réforme d'un système des retraites, si les coûts repris constituent des coûts du passé liés à l'ancienne situation du monopole, si la réforme est nécessaire pour permettre à un secteur en voie de libéralisation d'atteindre le fonctionnement concurrentiel recherché, et si la réforme respecte le critère de proportionnalité⁽³⁷⁾.

4.1.2.1. Coûts du passé liés à l'ancienne situation du monopole

134. Dans le cas d'espèce, l'obligation pour la RATP de payer des droits spécifiques à ses employés a été imposée par la loi de 1948, à une époque où le secteur du transport en commun n'était pas ouvert à la concurrence.

4.1.2.2. Nécessité de la réforme pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché

135. À ce jour, le secteur de transport en commun n'a pas fait l'objet d'une ouverture à la concurrence au niveau communautaire.

136. Cependant, certains États membres ont ouvert de manière unilatérale et souvent de manière partielle ce secteur à la concurrence depuis 1995. Ce développement a été accompagné, au niveau communautaire, par la directive 92/50/CE, précitée, qui rendait obligatoire la mise en concurrence des contrats de service public pour le transport en bus.

137. Le règlement OSP, précité, amènera à une ouverture des marchés de transport en commun par la législation communautaire. Cependant, cette ouverture est étalée dans le temps. En effet, le règlement OSP prévoit dans son article 8, paragraphe 3 que "les contrats [...] peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration, mais pas au-delà de trente ans"⁽³⁸⁾.

138. S'agissant du financement des droits spécifiques découlant du système de retraite de la RATP, l'obligation qui pèse sur la RATP pourrait conduire cette entreprise, en l'absence de financement de ces droits par l'État, à des charges supérieures à celles d'une entreprise de droit commun. Ce financement pourrait donc être considéré comme un facteur affectant de manière importante la compétitivité de la RATP dans un environnement en phase d'ouverture du marché. La Commission note cependant que depuis l'année 2000, la RATP a aussi la possibilité de recruter des employés qui ne sont pas "sous statut", tout au moins pour les filiales. Dès lors, il semblerait que pour les agents "sous statut" recrutés depuis 2000, la RATP n'a pas été obligé de leur accorder les droits spécifiques, mais a agi de manière volontaire.

139. En outre, la Commission considère que l'égalisation des charges de retraite supportées par les employeurs des salariés sous statut spécial pourrait effectivement faciliter le succès de l'ouverture du marché des transports publics en Île-de-France, en évitant que le surcoût attaché au régime de retraite de ces employés ne soit un obstacle à leur réemploi par de nouveaux entrants devant les employer en maintenant leurs droits antérieurs. Cela présuppose cependant que l'ouverture du marché se fasse au même temps que l'égalisation des charges de retraite.

140. La Commission émet donc à ce stade des doutes si la réforme est nécessaire pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché, car il ne semble pas que la réforme du régime des retraites soit accompagnée d'une ouverture réelle du marché de transport en commun dans la région parisienne. Pour apprécier la nécessité de la réforme pour l'atteinte d'un fonctionnement concurrentiel du marché, la Commission examinera l'ouverture réelle et effective du marché de transport en commun dans la région parisienne ainsi que l'élimination des éléments caractérisant la situation juridique et factuelle de la RATP qui peuvent entraver une telle concurrence effective.

⁽³⁷⁾ Cf. points 142 à 148 de la décision EDF/GDF, précitée; points 104 à 149 de la décision OTE, précitée.

⁽³⁸⁾ Le texte du règlement OSP n'a pas encore été publié au JO; le texte cité est le texte adopté par le Parlement européen le 10 mai 2007, P6_TA-PROV(2007)0174.

4.1.2.3. Proportionnalité de la réforme

141. De plus, même si les mesures à l'examen ont pour objet d'aligner les charges supportées par la RATP sur les charges de retraite de ses concurrents, et peuvent donc sembler nécessaires pour engranger les bénéfices de l'ouverture du marché du transport en commun, la Commission n'est pas, à ce stade de la procédure, à même de conclure quant à la proportionnalité de ces mesures au regard de l'intérêt commun.
142. Les doutes de la Commission sur ce point résultent du fait que le financement étatique des droits spécifiques ne se limite pas aux engagements de retraite des agents engagés avant la réforme ou avant l'ouverture des marchés de transport en commun par la législation communautaire, mais concernera aussi les engagements spéciaux de retraite des employés qui seront embauchés après la réforme. Dans ces conditions, le raisonnement développé dans les décisions IEG et Lufthansa ne sont pas directement applicables.
143. En outre, à ce stade, le sort des employés sous statut dans l'hypothèse où la RATP perdrait, suite à des appels d'offres, des lignes dans la région parisienne dont l'exploitation serait attribué à des concurrents, n'est pas clair. La Commission se demande si l'entreprise ayant remportée l'appel d'offre pourra modifier, pour l'avenir, le statut des employés sous statut qu'elle a repris, ou si, au contraire, le statut de ces employés est garanti à vie. A cet égard, elle observe que le fait que la France n'ait pas fait usage de la possibilité de limiter à un an les effets de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/23/CE semble indiquer que le statut des employés soit garanti à vie. Cependant, elle veut donner occasion aux autorités françaises et aux parties tierces de s'exprimer sur ce point.

4.1.3. Analyse préliminaire de la Commission sur la base de l'article 73 du traité CE et du règlement (CEE) n° 1192/69

144. Par ailleurs, la Commission doute également que, si elles constituaient des aides d'État, ces mesures puissent être considérées comme compatibles au regard des obligations de service public de la RATP sur la base de l'article 73 traité CE et du règlement (CEE) n° 1192/69, précité. Le règlement (CEE) n° 1192/69, qui reste d'application jusqu'à l'entrée en vigueur du futur règlement OSP, précité, reconnaît comme compatibles, dans la mesure où elles constituent des aides d'État, les compensations de service public accordées en conformité avec ce règlement. Les coûts pris en considération peuvent inclure tous les coûts de personnel. Toutefois, la Commission considère qu'en l'état actuel le mécanisme de financement du régime spécial de retraite des agents sous statut de la RATP n'est pas conforme aux principes établis par le règlement, notamment dans la mesure où ce mécanisme de financement en question n'est pas inclus dans le financement du service public, mais est supporté directement par l'État.

4.1.4. Résumé

145. En résumé, la Commission invite le gouvernement français ainsi que les parties tierces à s'exprimer sur ces questions,

pour que la Commission soit en mesure d'apprécier si la réforme est accompagnée d'une réelle ouverture du marché, si elle est nécessaire pour engranger pleinement les bénéfices de l'ouverture du marché du transport en commun, ou pour permettre l'organisation des services publics de transport dans un cadre concurrentiel, comme prévu par le futur règlement OSP.

146. L'ouverture de la procédure formelle prévue par l'article 88, paragraphe 2, du traité permettra aux parties tierces, notamment aux entreprises déjà présentes ou qui envisagent d'entrer sur le marché de transport en commun en région parisienne, de présenter leur analyse de l'impact sur l'ouverture du marché de la réforme envisagée.

4.2. Compatibilité du financement de l'adossement des droits de base prévu pour 2007

147. En ce qui concerne l'appréciation de la compatibilité du financement de l'adossement des droits de base prévu pour 2007, la Commission rappelle tout d'abord le point 147 de la décision IEG, où la Commission a souligné les similarités entre la problématique des coûts échoués et la réforme des systèmes de retraite des secteurs qui étaient historiquement organisés en monopole étatique. Elle a considéré qu'il est approprié d'assimiler des aides pour la réforme de tels systèmes de retraite à la compensation des coûts échoués, et qu'elle suivra cette approche dans son analyse de cas semblables.
148. Comme expliqué ci-dessus (cf. points 130 et suivants), il résulte des décisions Lufthansa, IEG et OTE, précitées, que l'État peut financer tout ou une partie des coûts de la réforme d'un système des retraites, si les coûts repris constituent des coûts du passé liés à l'ancienne situation du monopole, si la réforme est nécessaire pour permettre à un secteur en voie de libéralisation d'atteindre le fonctionnement concurrentiel recherché, et si la réforme respecte le critère de proportionnalité ⁽³⁹⁾.

4.2.1. Coûts du passé liés à l'ancienne situation du monopole

149. Comme expliqué ci-dessus (cf. point 137), l'ouverture du marché de transport en commun à la concurrence au niveau communautaire commencera le jour de l'entrée du règlement OSP, c'est-à-dire deux ans après la publication du règlement OSP au JO, et est étalé dans le temps. La soulte ne couvre que des droits de base acquis par les employés et anciens employés de la RATP avant le 1^{er} janvier 2006. Par conséquent, la soulte ne couvre que des coûts du passé liés à l'ancienne situation du monopole.

4.2.2. Nécessité et proportionnalité de l'aide pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché

150. La réforme du régime de retraite pourrait s'avérer nécessaire pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché, puisque les charges de retraite résultant des engagements pris lors de la période de monopole auraient pour conséquence de priver la RATP de toute possibilité de remporter des marchés sur le marché ouvert à la concurrence, où elle sera la seule entreprise chargée de lourdes obligations en matière des retraites.

⁽³⁹⁾ Cf. points 142 à 148 de la décision EDF/GDF, précitée; points 104 à 149 de la décision OTE, précitée.

151. En outre, une comparaison entre le montant des soultes ([entre 480 et 1 100 Mio EUR]) et les résultats annuels de la RATP dans les dernières années (43 million EUR de bénéfice en 2006, 53 million EUR de bénéfice en 2005) indique qu'il sera très difficile pour la RATP de financer elle-même le paiement des soultes.
152. Cependant, la Commission observe d'abord qu'il ne semble pas y avoir de lien direct entre la réforme envisagée et l'ouverture réelle du marché du transport en commun dans la région parisienne, qui pourra intervenir aussi tard que 30 ans après l'entrée en vigueur du nouveau règlement OSP. Pour apprécier la nécessité de la réforme pour l'atteinte d'un fonctionnement concurrentiel du marché, la Commission examinera l'ouverture réelle et effective du marché de transport en commun dans la région parisienne ainsi que l'élimination des éléments qui peuvent entraver une telle concurrence réelle et effective.
153. Ensuite, la Commission considère que la nécessité et la proportionnalité de l'aide pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché ne peut être appréciée sans connaître les observations des concurrents de la RATP sur ce point. Par conséquent, elle invite tous les parties tierces intéressées de soumettre leur point de vue sur ce point, et émet à ce stade des doutes si ce critère est rempli.
154. Pour ces raisons, la Commission émet à ce stade des doutes si la réforme est nécessaire et proportionnelle.

5. CONCLUSION

En ce qui concerne les droits spécifiques, la Commission a des doutes que les mesures en cause ne constituent pas des aides d'État et, le cas échéant, que celles-ci sont compatibles avec le marché commun. Par conséquent, conformément à l'article 6 du

règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation des mesures dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire potentiel de l'aide.

De plus, en ce qui concerne l'adossement des droits de base au régime général, la Commission conclut que le paiement des soultes par l'État français pourrait constituer une aide d'État, qui pourrait être compatible avec le marché commun sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Cependant, à ce stade, la Commission a des doutes sur la nécessité et la proportionnalité de cette mesure pour atteindre un fonctionnement concurrentiel du marché.

La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la France qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.»

ANNEXE 1

Organigramme du Groupe RATP — juin 2006

