

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 octobre 2001

concernant les aides d'État versées par la France à la Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM)

[notifiée sous le numéro C(2001) 3279]

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2002/149/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations ⁽¹⁾ conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE et à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

1. INTRODUCTION

- (1) Les services de transport maritime réguliers entre les ports français du continent et de la Corse sont assurés depuis 1948 dans le cadre d'un service public. Depuis cette date, l'État français a chargé des entreprises publiques de la gestion de la desserte maritime de la Corse.
- (2) La Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) et la Compagnie méridionale de navigation (CMN) sont les concessionnaires actuels du service en vertu d'une convention conclue en 1976 pour une période de vingt-cinq ans. L'autorité chargée de garantir le service public est, depuis 1991, la collectivité territoriale de Corse.
- (3) En dehors du service public («réseau concédé»), la SNCM assure également la desserte maritime régulière de l'Algérie et de la Tunisie, ainsi que, en ligne saisonnière, d'avril à septembre, la desserte de la Sardaigne (réseau dit «libre»). Depuis 1990, et par l'intermédiaire de sa filiale Corsica Marittima, la SNCM offre des services de transport de passagers entre la France et l'Italie.

⁽¹⁾ JO C 117 du 21.4.2001, p. 9.

⁽²⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

- (4) Depuis le 1^{er} janvier 1999, en vertu du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) ⁽³⁾, la libre prestation de services réguliers de cabotage avec les îles de la Méditerranée (à l'exception des îles grecques) s'applique à tous les armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre.
- (5) En 1997, 1998 et 2000, la Commission a reçu les plaintes d'opérateurs privés à l'encontre des subventions versées à la SNCM en contrepartie du coût des obligations de service public. Ces plaintes sont essentiellement motivées par:
- la possible utilisation de subventions publiques pour la prestation de services de transport maritime en dehors du réseau concédé, notamment dans les liaisons maritimes internationales entre la France et l'Italie,
 - la possible surcompensation des coûts liés à la prestation du service public.
- (6) Pour examiner les informations qui ont été portées à sa connaissance, et selon ce qui est prévu par l'article 88 du traité, la Commission a ouvert deux procédures d'examen. La présente décision finale, prise à l'issue de ces procédures, clôt les affaires C-78/98 et C-14/01.

2. PROCÉDURE

Affaire C-78/98

- (7) Les 5 février 1997 et 22 avril 1998, la Commission a reçu des plaintes à l'encontre des aides que la compagnie Corsica Marittima, filiale de la SNCM, recevait de l'État français pour le transport de passagers entre la France et l'Italie sur les routes Gênes-Bastia et Livourne-Bastia.
- (8) Par lettre datée du 22 décembre 1998, la Commission a communiqué à la France sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité pour examiner la compatibilité de ces aides avec le marché commun. Par lettre du 8 mars 1999, les autorités françaises ont fait parvenir leurs observations sur cette décision.
- (9) La décision de la Commission a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽⁴⁾. Suite à cette publication, la Commission a reçu les observations de plusieurs opérateurs privés en concurrence avec les entreprises du groupe SNCM. Ces observations ont été transmises à la France en lui donnant la possibilité de les commenter.

Affaire C-14/01

- (10) Suite à l'ouverture de la procédure susmentionnée, la Commission a reçu de nouvelles plaintes, dénonçant cette fois-ci le montant excessif des subventions par rapport au coût des obligations de service public remplies par la SNCM, ainsi que l'utilisation de cette surcompensation pour financer les activités de Corsica Marittima.
- (11) Par lettre du 28 février 2001, la Commission a communiqué à la France sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité pour évaluer les mesures d'aide liées à la compensation des obligations de service public assurées par la SNCM.
- (12) La décision de la Commission a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽⁵⁾. La Commission a reçu les observations de deux tiers intéressés. Les autorités françaises ont fait part de leurs observations sur cette décision et sur les commentaires des tiers par lettres datées respectivement des 26 avril et 17 septembre 2001. Des informations complémentaires, de nature comptable, ont été transmises par la France le 1^{er} juin 2001. Les services de la Commission, accompagnés d'un réviseur de comptes indépendant, ont vérifié ces informations au siège de la SNCM le 2 juillet 2001.

⁽³⁾ JO L 364 du 12.12.1992, p. 7.

⁽⁴⁾ JO C 62 du 4.3.1999, p. 9.

⁽⁵⁾ JO C 117 du 21.4.2001, p. 9.

3. MARCHÉ EN CAUSE

- (13) Le trafic global entre la Corse et le continent, pour le transport aérien et le transport maritime, a atteint 5,509 millions de passagers en 1999: 3,106 millions pour le transport maritime et 2,402 millions pour le transport aérien. Le trafic toutes lignes maritimes confondues entre la France continentale et la Corse s'est élevé à environ 1,626 million de passagers et à 1,480 million pour les relations internationales régulières. Neuf compagnies maritimes desservaient l'île à partir de treize ports continentaux (trois ports français: Marseille, Toulon et Nice, et dix ports italiens). La part du transport maritime de passagers dans le cadre du service public était de 1,450 million de passagers, dont 510 000 sur Ajaccio, 584 000 sur Bastia, 69 000 sur Calvi, 126 000 sur l'Île Rousse, 59 000 sur Porto-Vecchio et 97 000 sur Propriano. Au total, en 1999, sur le marché du transport de passagers, les lignes maritimes entre la Corse et la France continentale ont représenté moins de 30 % de l'ensemble du trafic entre le continent (France continentale et Italie essentiellement) et la Corse.
- (14) Le trafic de marchandises assuré dans le cadre de la continuité territoriale (hors ciment et hydrocarbures) est pris en charge, de façon à peu près égale, par la SNCM (transbordeurs et cargos mixtes) et la CMN (cargos mixtes). En 1999, il a atteint 950 000 tonnes nettes: 799 000 tonnes entrant en Corse et 151 000 en sortant. Ce trafic se répartissait pour l'essentiel entre Bastia (504 000 tonnes) et Ajaccio (306 000 tonnes), Porto-Vecchio ne dépassant pas 70 000 tonnes.

Groupe SNCM

- (15) La SNCM-Ferryterranée est une société holding propriété de l'État (80 % CGMF — 20 % SNCF) qui regroupe plusieurs filiales dans le secteur du transport maritime ⁽⁶⁾. Les activités de transport de passagers et de véhicules d'un côté, et de fret de l'autre, de la SNCM-Ferryterranée sont concentrées autour de deux grands réseaux: le réseau Corse (lignes continent français-Corse) et le réseau international (lignes continent français-Maghreb). À l'intérieur du groupe, la SNCM ⁽⁷⁾ assure, d'une part, le service public maritime entre la Corse et le sud de la France continentale et, d'autre part, la desserte maritime régulière de l'Algérie et de la Tunisie au départ des ports français. En lignes saisonnières, la SNCM dessert également la Sardaigne. Les activités de Corsica Marittima, filiale à 95 % de la SNCM, sont concentrées sur le transport de passagers entre la France et l'Italie sur les routes Gênes-Bastia et Livourne-Bastia ⁽⁸⁾. La flotte de la SNCM est composée de six *car-ferries*, trois navires à grande vitesse (NGV) et quatre cargos rouliers mixtes.
- (16) Pour ce qui est des lignes entre la Corse et les ports français du continent, la SNCM possédait, à la fin de 1999, une part de marché de 83 % sur le segment du transport de passagers et de 77 % sur le segment du transport de marchandises. Selon les données fournies ⁽⁹⁾ à la Commission, la SNCM aurait perdu, entre 1994 et 1999, plus de dix points de parts de marché (passagers et automobiles) sur le réseau Corse.

Total Réseau	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Passagers	1 227	1 091	1 144	1 282	1 463	1 626
Autos	417	374	395	444	499	553

⁽⁶⁾ Le groupe est composé des sociétés suivantes: CGHT (filiale à 100 %), Sudcargos (50 %), Sara (89 %), Sotramat (100 %), Ferrytour (97 %), MCM (100 %), Cofremar (50 %), Corsica Marittima (95 %), SNCM Germany (50 %), Navitel (99 %), CMN (40 %), Someca (40 %), Sitec (35 %) et Esterel (13 %) (voir les comptes sociaux du groupe).

⁽⁷⁾ Aux fins de la présente décision, le terme «SNCM» fait référence à la société qui exerce ces activités, alors que le terme «SNCM-Ferryterranée» vise le groupe, incluant toutes les filiales mentionnées à la note 6 de bas de page.

⁽⁸⁾ En plus des routes Gênes-Bastia et Livourne-Bastia, Corsica Marittima opérait sur les routes suivantes: en 1997, Bastia-île d'Elbe, Livourne-Porto-Vecchio, Bonifacio-S. Teresa (Sardaigne), Gênes-Tunisie et en 1998, Livourne-Porto-Vecchio, Gênes-Tunisie.

⁽⁹⁾ Rapport à l'Office des transports de la Corse (OTC), Suivi de la dotation forfaitaire de continuité territoriale, mai-juillet 2000.

SNCM	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Passagers	1 145	1 011	1 013	1 096	1 233	1 352
Autos	383	342	348	378	416	453

(% part de marché SNCM)

Passagers	93,3	92,7	88,6	85,5	84,3	82,9
Autos	92,1	91,5	88,2	85,1	83,5	82,0

- (17) La principale particularité du trafic maritime entre la Corse et le continent est le déséquilibre saisonnier du trafic de passagers qui est marqué par de fortes fluctuations entre la période estivale et la période hivernale. Traditionnellement, les mois de juillet et août représentent près de 50 % du trafic annuel ⁽¹⁰⁾. De fortes variations interviennent aussi pendant les périodes de vacances scolaires et certains *week-ends* ainsi qu'entre le milieu et la fin de semaine. Outre les variations saisonnières, les deux sens du trafic ne sont pas équilibrés. Les volumes varient fortement selon le sens nord-sud et sud-nord entre le début et la fin de la semaine. Cette concentration du trafic sur une période de temps très courte pose le problème de la disponibilité des moyens nautiques à mettre en ligne pour répondre à la demande et celui de la desserte en moyenne et basse saisons, peu attractives.

4. ORGANISATION DE LA DESSERTE MARITIME

4.1. Cadre légal

- (18) La desserte de la Corse s'est effectuée de 1948 à 1976 dans un système partiellement encadré par la législation française, s'inscrivant dans le cadre d'un monopole du pavillon national pour le cabotage. L'État versait aux compagnies prestataires du service une subvention forfaitaire d'équilibre en contrepartie des exigences du service public concernant les ports à desservir, la régularité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire.
- (19) En 1976, la France a redéfini les conditions de prestation du service public de transport maritime avec la Corse sur la base du principe de la continuité territoriale. Ce principe vise à limiter les désavantages que représente l'insularité et à assurer la desserte de l'île selon des modalités aussi proches que possible de liaisons purement continentales. Un régime de concessions a été institué avec un cahier des charges fixant le cadre du service public. Une convention-cadre a été passée avec la SNCM et la CMN pour une durée de vingt-cinq ans. Cette convention arrive à échéance le 31 décembre 2001.
- (20) De 1976 à 1982, le gouvernement français a établi, sur la base de ladite convention-cadre, les modalités de la desserte. La loi du 30 juillet 1982 ⁽¹¹⁾ a transféré à l'assemblée de Corse la gestion de la continuité territoriale dans un cadre contractuel avec l'État français. Par la suite, la loi du 13 mai 1991 ⁽¹²⁾, portant statut de la collectivité territoriale de Corse, a donné pleine compétence à ladite assemblée pour la desserte de l'île. Depuis lors, cette organisation est mise en œuvre par l'Office des transports de la Corse (OTC).
- (21) À partir de 1991, deux conventions quinquennales ont été passées entre l'OTC et les deux compagnies concessionnaires. La base juridique de ces conventions quinquennales est la convention-cadre 1976-2001. Ces conventions ont précisé, respectivement, les modalités d'exécution du service public pour les périodes 1991-1996 et 1996-2001. Elles ont défini également les principes de versement de la subvention forfaitaire prélevée sur la dotation de continuité territoriale en contrepartie des obligations imposées.

⁽¹⁰⁾ La part des touristes dans le trafic maritime de passagers atteint environ 85 %. Le solde, 15 %, concerne les résidents (Source: Direction régionale de l'équipement).

⁽¹¹⁾ Loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse.

⁽¹²⁾ Loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

4.2. Obligations de service public (OSP)

- (22) Les services maritimes d'intérêt public entre les ports français du continent et de la Corse ont été initialement précisés dans la convention du 31 mars 1976 (convention-cadre) et le cahier des charges annexé. Ces documents indiquent les ports à desservir et le nombre des dessertes à exécuter selon la saison, sans indications quantitatives ni quant au nombre de passagers, ni quant à la capacité de charge de marchandises des navires qui doivent effectuer ces dessertes. Le cahier des charges initial distinguait cependant entre le service permanent que la SNCM doit assurer pendant toute l'année et le service complémentaire à fournir pendant les treize semaines de la saison estivale.
- (23) La convention-cadre établit ⁽¹³⁾ notamment que:
- le nombre de liaisons offertes et les lignes desservies ne pourront être révisés que par décision des pouvoirs publics,
 - les tarifs du service public sont établis par les pouvoirs publics par référence aux tarifs voyageur, véhicules accompagnés et marchandises de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF),
 - la SNCM propose des projets d'horaires pour les dessertes, ces projets étant éventuellement modifiés, puis approuvés par les pouvoirs publics,
 - les décisions concernant la consistance de la flotte de paquebots et de cargos affectés au service public sont prises par les pouvoirs publics. Le cahier des charges annexé à la convention-cadre détaille la flotte affectée à ce service. En vertu de l'article 4 dudit cahier des charges, la SNCM est autorisée à utiliser des navires affectés au service public, dans des limites compatibles avec ce service, sur des liaisons extérieures aux services concédés.
- (24) Comme il est indiqué plus haut, la loi du 13 mai 1991 a donné pleine compétence à l'assemblée de Corse pour l'organisation de la desserte de l'île, qui est mise en œuvre par l'OTC. Les nouvelles conventions quinquennales conclues entre l'OTC et la SNCM précisent, de façon plus détaillée mais selon les principes de la convention-cadre, les modalités d'exécution du service public. La convention actuellement en vigueur (pour la période 1996-2001) prévoit les services publics de base [transport de passagers et de véhicules accompagnés ⁽¹⁴⁾] suivants:
- En période hivernale:
- trois liaisons hebdomadaires entre Ajaccio et Marseille ou Nice,
 - trois liaisons hebdomadaires entre Bastia et Marseille ou Nice,
 - une liaison hebdomadaire entre la Balagne et Marseille ou Nice.
- En période intermédiaire d'automne et de printemps:
- six liaisons hebdomadaires au départ de Marseille/Toulon principalement sur les ports d'Ajaccio et de Bastia, certaines de ces liaisons étant réalisées sur Propriano,
 - sept liaisons hebdomadaires au départ de Nice assurées par navire rapide de transport de passagers vers les ports de Bastia et de Balagne.
- En période estivale (treize semaines):
- liaisons de base au départ de Marseille/Toulon assurées par paquebot transbordeur: six liaisons hebdomadaires vers Ajaccio, six liaisons hebdomadaires vers Bastia et trois liaisons hebdomadaires vers Propriano,
 - liaisons de base au départ de Nice assurées par navire rapide de transport de passagers: vingt-six liaisons hebdomadaires en 1996 et 1997, principalement sur les ports de Bastia et de Balagne, vingt-sept liaisons hebdomadaires à compter de 1998.

⁽¹³⁾ Il s'agit des clauses et des conditions qui restent en vigueur dans les conventions quinquennales conclues par l'OTC.

⁽¹⁴⁾ Pendant certaines périodes (vacances scolaires, *week-end* prolongés), il est prévu de renforcer le service. La convention prévoit une période d'expérimentation des navires rapides. Certains services peuvent être renforcés par des liaisons supplémentaires en fonction de la demande prévisionnelle.

- (25) La SNCM exécute par cargos rouliers et paquebots transbordeurs la part lui incombant du service public global de transport de marchandises entre les ports français du continent et de la Corse, conformément au point III de la convention pour la période 1996-2001. Cette desserte comprend les liaisons suivantes.

Sur les ports principaux:

- six liaisons hebdomadaires entre Marseille et Bastia, dont trois assurées par la SNCM ⁽¹⁵⁾,
- six liaisons hebdomadaires entre Marseille et Ajaccio, dont trois assurées par la SNCM.

Sur les ports départementaux:

- trois liaisons hebdomadaires entre Marseille et Porto-Vecchio,
- cinq liaisons hebdomadaires entre Marseille et la Balagne ou Propriano, dont deux liaisons assurées par la SNCM.

- (26) En ce qui concerne le calendrier de la desserte, ladite convention prévoit dans son point VIII que la SNCM établit les projets d'horaires des paquebots transbordeurs et, le cas échéant, des navires rapides de transport de passagers pour la période estivale, pour la période hivernale et pour les périodes intermédiaires d'automne et de printemps, et les soumet à l'agrément de l'OTC.
- (27) Sur la base des données statistiques disponibles et en prenant en considération notamment les capacités de transport qui résultent de la flotte assignée au service public selon les conventions, les tableaux suivants présentent une comparaison ⁽¹⁶⁾ entre les obligations de service public prévues dans les conventions et les services effectivement fournis par la SNCM dans le cadre de ces conventions.

OSP prévues dans les conventions ⁽¹⁾	Convention 1991-1995	Convention 1996-2001
Nombre de traversées obligatoires	2 428	3 068
Nombre de places passagers	2 845 000	2 796 000
Emplacements de voitures	813 000	788 000
Fret (en mètres linéaires)	1 398 000	1 703 000

⁽¹⁾ La flotte de la SNCM a été dimensionnée pour assurer ces capacités de transport.

Réalisation en moyenne annuelle par période ⁽¹⁾	Convention 1991-1995	Convention 1996-2001
Nombre de traversées réalisées	2 514	3 232
Nombre de passagers transportés	1 137 000	1 173 000
Nombre de voitures transportées	414 000	382 000
Milliers de tonnes (1991-1995) puis de mètres linéaires (après 1996)	822 000	661 000

⁽¹⁾ Ces données correspondent à la demande réelle du marché.

- (28) Il convient de remarquer que la flotte de la SNCM a été dimensionnée pour offrir des capacités de transport suffisantes compte tenu de ses obligations de service public. Ces capacités excèdent largement le nombre de passagers et de voitures et les volumes de fret effectivement transportés. Les taux de remplissage de la SNCM pour les différents types de transport sont par conséquent très bas. Ceci résulte de la nature du service public, fondé sur une logique de continuité territoriale. Cette logique suppose la disponibilité à tout moment de l'année et pour tous les ports corses de moyens de transport maritime suffisants, capables de répondre à une demande très irrégulière (considérant 17).

⁽¹⁵⁾ Les autres liaisons sont assurées par la Compagnie méridionale de navigation.

⁽¹⁶⁾ Les nombres de places ne sont pas indiqués dans les conventions. Les chiffres donnés ici correspondent à une extrapolation prenant en compte le nombre de traversées imposées et la capacité des navires désignés pour le service public.

4.3. Contribution financière de l'État

- (29) En contrepartie des obligations de service public définies dans les conventions, la SNCM reçoit de l'État une subvention annuelle dont le montant est fixé pour cinq ans. Ce montant est révisé chaque année en fonction de l'évolution du produit intérieur brut marchand, ainsi que des informations et des comptes analytiques conventionnels présentés par la SNCM. En millions de francs français courants, les montants des subventions annuelles de continuité territoriale versées à la SNCM pendant la période 1991-1999 ont été les suivants (en millions de FRF) ⁽¹⁷⁾:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
480	489	501	503	508	515	525	528	553	4 602

- (30) Aux termes de l'article 4 de la convention de 1976 ⁽¹⁸⁾, le montant de la subvention annuelle est versé sous forme de douze acomptes mensuels égaux. Afin de permettre la liquidation définitive de la subvention, la SNCM doit présenter, le 1^{er} juillet de chaque année au plus tard, ses résultats pour l'exercice précédent visés par le contrôleur d'État. Les reversements éventuels à la charge de la SNCM sont déduits du ou des acomptes de l'exercice en cours. Le dispositif pour la régularisation des acomptes prévoit aussi des compléments éventuels versés par l'État. Les conventions conclues par la suite prévoient également des pénalités si, au cours d'une année, le nombre de liaisons de base non réalisées par la SNCM dépasse 2 % du nombre de liaisons de base prévues dans la convention. L'autorité concédante peut aussi notifier à la SNCM une retenue sur la dotation forfaitaire de continuité territoriale dans le cas d'incidents significatifs entraînant l'interruption du service public.

4.4. Propriété de la flotte

- (31) Les conventions de 1991 et 1996 détaillent, dans leur annexe II, la composition de la flotte de la SNCM assignée au service public de transport, c'est-à-dire les paquebots transbordeurs et les navires rapides pour le transport de passagers et les rouliers ⁽¹⁹⁾ affectés au transport de marchandises. Concernant l'intervention des pouvoirs publics pour déterminer la consistance de la flotte par rapport aux capacités jugées nécessaires, les conventions de 1991 et 1996 stipulent que «à chaque automne, la SNCM et l'OTC se rapprocheront pour, en fonction des prévisions de trafics pour l'année à venir et des résultats de la saison écoulée, procéder aux ajustements nécessaires en matière de desserte et, le cas échéant, de consistance de flotte en vue d'obtenir en saison estivale un coefficient moyen de remplissage des navires compris entre 55 % et 60 %.» Le tableau suivant présente l'évolution des capacités de la flotte de passagers pendant les vingt dernières années.

Capacités unitaires de transport de passagers

Paquebots-NGV	1980	1985	1990	1995	2000
<i>Napoléon</i>	1 844	1 844	1 844	1 844	
<i>Cyros</i>	1 629	1 629			
<i>Provence</i>	1 288	1 288			
<i>Comte de Nice</i>	1 408				
<i>Corse (ancien)</i>	1 408				
<i>Corse (nouveau)</i>		2 262	2 262	2 262	2 262
<i>Esterel</i>		2 262	2 262	2 262	
<i>Île de Beauté</i>			1 660	1 660	1 660

⁽¹⁷⁾ Source: comptes sociaux audités de la SNCM.

⁽¹⁸⁾ Conditions du règlement de la contribution financière de l'État, reprises sous le point IV de la convention quinquennale entre la SNCM et l'OTC pour la période 1996-2001.

⁽¹⁹⁾ Certains de ces rouliers peuvent transporter des passagers en appoint.

Paquebots-NGV	1980	1985	1990	1995	2000
<i>Danielle Casanova</i>			2 772	2 772	2 772
<i>Napoléon Bonaparte</i>					2 680
NGV1					530
NGV2					1 100
Totaux	7 577	9 285	10 800	10 800	11 004

- (32) Le système conventionnel conçu en 1976, sur lequel les conventions de 1991 et 1996 ont été fondées, stipule que les navires acquis pour assurer le service public appartiennent au patrimoine de la SNCM et ne font pas l'objet d'une clause de retour au concédant. Le système de concession tel qu'il a été conçu en 1976 ne prévoit pas de rémunération spécifique du concessionnaire. Par contre, celui-ci demeure propriétaire de ses investissements.

4.5. Dispositif de contrôle

- (33) Selon le dispositif mis en place en 1976, la SNCM est tenue de présenter chaque année une comptabilité analytique des services concédés. Selon l'article 5 de la convention-cadre et le point VII des conventions quinquennales pour 1991-1996 et 1996-2001, cette comptabilité doit distinguer, d'une part, les paquebots transbordeurs et éventuellement les navires rapides de transport de passagers et, d'autre part, les cargos rouliers affectés au transport de marchandises. Cette comptabilité doit, d'une part, permettre de distinguer les services concédés des services maritimes et des activités complémentaires et, d'autre part, est établie selon des modalités agréées par le contrôleur d'État.
- (34) L'article 6 du décret du 16 septembre 1983 précise que la SNCM communiquera à l'OTC tous les documents et les pièces comptables concernant les services concédés au titre de la continuité territoriale et toutes les informations nécessaires à leur bonne appréhension, notamment la répercussion des charges de structure supportées par les activités autres que le réseau concédé. De plus, les conventions quinquennales pour 1991-1996 et 1996-2001 précisent que la SNCM doit présenter chaque année à l'OTC un rapport retraçant l'emploi de la dotation forfaitaire annuelle qu'elle a reçue au titre de l'année précédente et comportant l'état des services réalisés.
- (35) L'OTC a, depuis 1991, chargé un consultant, monsieur Paul Ménestrier, de suivre les comptes de la SNCM et d'établir chaque année le suivi de la dotation forfaitaire de continuité territoriale de l'exercice précédent. Enfin, la SNCM est assujettie au contrôle économique et financier de l'État dans les conditions prévues pour les entreprises publiques par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

5. MESURES D'AIDE SOUS EXAMEN

5.1. Affaire C-78/98

- (36) L'affaire C-78/98 concerne les opérations du groupe SNCM-Ferryterraneé par l'intermédiaire de sa filiale Corsica Marittima. Corsica Marittima, possédant son personnel sédentaire propre, loue pour quelques heures, à certaines dates entre la fin du mois de mars et le début du mois de septembre, les navires disponibles de la SNCM avec leur équipage afin de desservir notamment des liaisons entre la Corse et l'Italie continentale⁽²⁰⁾. Les loyers payés par Corsica Marittima sont versés au crédit du réseau concédé.
- (37) Lors de l'ouverture de la procédure d'examen, la Commission a identifié les aides possibles suivantes au sens de l'article 87 du traité:
- le financement des pertes d'exploitation de Corsica Marittima par sa société mère, la SNCM, et
 - les loyers bon marché payés par Corsica Marittima à la SNCM pour la location des navires, avec les équipages dont elle a besoin pour opérer.

⁽²⁰⁾ En plus des routes Gênes-Bastia et Livourne-Bastia, Corsica Marittima opérait sur les routes suivantes: en 1997, Bastia-île d'Elbe, Livourne-Porto-Vecchio, Bonifacio-S. Teresa (Sardaigne), Gênes-Tunisie et en 1998, Livourne-Porto-Vecchio, Gênes-Tunisie.

5.2. Affaire C-14/01

- (38) L'affaire C-14/01 concerne la possible surcompensation par l'État du coût des obligations de service public liées à la desserte maritime de la Corse supportées par la SNCM. La surcompensation résulterait du montant excessif des subventions allouées en vertu des conventions (considérants 29 et 30). Elle pourrait donner lieu à une utilisation abusive de la subvention de service public pour le financement des activités de la SNCM sur des marchés ouverts à la concurrence.
- (39) Lors de l'ouverture de la procédure d'examen sur cette question, la Commission a également indiqué qu'elle allait examiner la compensation financière additionnelle d'un montant de 20 millions de francs français, versée annuellement à la SNCM pour une période de trois ans, et que les autorités françaises ont approuvée le 6 novembre 1998 ⁽²¹⁾. Cette compensation additionnelle aurait été mise à exécution par la suite, sous la forme d'un avenant à la convention actuellement en cours, qui couvre la période 1996-2001. Le montant de 20 millions de francs français s'ajouterait donc aux 515 millions de francs français par an (francs 1996) fixés au point IV de ladite convention (dotation forfaitaire de continuité territoriale).

6. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

6.1. Affaire C-78/98

Observations des opérateurs privés

- (40) La Commission a reçu les observations de plusieurs opérateurs privés, en concurrence avec les entreprises concessionnaires, qui pour l'essentiel soulignaient les points suivants:
- la mauvaise gestion de la SNCM et de Corsica Marittima et le fait que cette dernière opère, sur un marché concurrentiel, grâce aux subventions que sa société mère reçoit au titre des obligations de service public,
 - la politique tarifaire extrêmement agressive ⁽²²⁾ de Corsica Marittima sur le marché concurrentiel, malgré ses lourdes pertes d'exploitation. Les tours opérateurs italiens se seraient vu offrir par Corsica Marittima de fortes réductions sur les tarifs officiellement publiés,
 - le fait que les rapports de monsieur Ménestrier établissent que l'exploitation du «réseau libre» de la SNCM est déficitaire et qu'il ressort des retraitements effectués par monsieur Ménestrier que la SNCM finance le déficit d'exploitation de sa filiale Corsica Marittima sur le budget du «réseau service public continuité territoriale» alimenté par les subventions de l'État français.

Observations de la France

- (41) Par lettre du 8 mars 1999, les autorités françaises ont soumis leurs observations sur l'ouverture de la procédure. À titre principal, les autorités contestent l'existence d'aides d'État dans le financement de Corsica Marittima par la SNCM. Les autorités françaises rappellent que la convention passée entre la SNCM et l'OTC détaille ⁽²³⁾ les règles applicables concernant le coût de mise à disposition du matériel naval au réseau concédé, tout en autorisant et encourageant le concessionnaire à utiliser les navires de la flotte de continuité territoriale sur d'autres réseaux dès lors que ceux-ci sont inexploités sur le réseau concédé.
- (42) Selon les autorités françaises, la SNCM a exercé un choix économiquement rationnel en louant des navires à sa filiale Corsica Marittima pour mieux répondre, au moindre coût, à la demande de transport entre le continent et la Corse. Les loyers payés par Corsica Marittima couvriraient largement le coût marginal d'utilisation des navires qui autrement resteraient inutilisés. Laisser ces navires inutilisés aurait privé la SNCM des ressources provenant des loyers. Il s'agirait donc d'un apport de recettes générées par une activité ouverte à la concurrence au profit du réseau concédé.

⁽²¹⁾ Délibération n° 4/98 du 6 novembre 1998 du conseil d'administration de l'Office des transports de la Corse (OTC).

⁽²²⁾ Un dossier relatif aux «minorations de tarifs pratiquées clandestinement par Corsica Marittima» a été fourni à la Commission.

⁽²³⁾ Convention pour la période 1991-1995, p. 20.

- (43) Concernant les pertes de Corsica Marittima depuis sa création, les autorités françaises font remarquer que la décision de la SNCM de poursuivre l'expérience n'est pas contraire aux principes de l'économie de marché. Au-delà de l'aspect stratégique qui peut justifier l'existence de pertes pendant quelques années (en tant qu'investissement commercial), un opérateur raisonne de façon consolidée. Les pertes de Corsica Marittima auraient été réalisées essentiellement les deux premières années (45 % des pertes de la période 1990-1997 ont eu lieu en 1990 et 1991). Les résultats de Corsica Marittima sont devenus pour la première fois positifs en 1997.
- (44) En conclusion, selon les autorités françaises, en louant ses navires à sa filiale Corsica Marittima en période de faible charge sur la base d'un tarif ne couvrant pas le coût total, la SNCM se serait comportée en entrepreneur avisé cherchant à optimiser l'usage de sa flotte sur l'ensemble de l'année.
- (45) Enfin, les autorités françaises ont fourni des données de la comptabilité analytique de la SNCM qui montreraient que c'est le résultat des activités du réseau libre qui a permis de couvrir les pertes de Corsica Marittima, surtout depuis la forte baisse des trafics en 1995.

Observations de la SNCM

- (46) Par lettre du 2 avril 1999, la SNCM a produit des extraits de sa comptabilité analytique pour les années 1990 et 1995, ainsi que des extraits du rapport de monsieur Ménestrier pour l'année 1995. À l'appui de ces documents, la SNCM a soumis ses commentaires, en contestant les retraitements et les opinions de monsieur Ménestrier à l'égard des comptes analytiques de la société.
- (47) La SNCM a noté aussi que l'un des plaignants dans l'affaire détient une position dominante sur le marché des services de transport maritime de passagers entre la Corse et l'Italie sur lequel opère Corsica Marittima. Les tarifs généraux consentis par Corsica Marittima aux particuliers et aux agences de voyage pour ses services sur ce marché seraient très proches de ceux du plaignant. Les tarifs offerts aux tours opérateurs italiens s'inscriraient aussi dans la fourchette du marché.

6.2. Affaire C-14/01

Observations des opérateurs privés

- (48) La Commission a reçu les observations de deux opérateurs privés, en concurrence avec la SNCM sur les lignes corses. Ces observations soulignent notamment les considérations qui ont fondé les plaintes adressées en premier lieu à la Commission:
- le système de continuité territoriale institué par la France constituerait un obstacle à la formation d'un réseau d'échanges entre la France et l'Italie. Le système aurait pour effet direct de favoriser les liaisons avec le continent français, par les trois ports de Marseille, Nice et Toulon, au détriment des liaisons avec les ports italiens beaucoup plus proches de la Corse,
 - la SNCM fixerait elle-même ses obligations de service public. Selon les concurrents, il apparaît peu probable que les tarifs promotionnels saisonniers soient véritablement arrêtés par les pouvoirs publics, tel que cela est prévu dans les conventions. Par ailleurs, les fréquences du service, la détermination des ports desservis et la capacité de transport seraient laissées en pratique au choix de la SNCM,
 - la desserte maritime de la Corse, dite de continuité territoriale, obéirait principalement à une logique de flotte, car c'est la composition et la consistance de la flotte de la SNCM qui détermineraient le contenu des obligations de service public et non l'inverse. La SNCM aurait acquis et mis en service des navires pour fournir le service public malgré l'avis contraire de l'OTC, autorité concédante,

- l'aide versée à la SNCM dépasserait ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public, cette surcompensation étant inhérente à la structure même de la dotation globale forfaitaire annuelle de continuité territoriale. La surcompensation se manifeste, en particulier, par l'intégration au montant de la compensation de coûts absolument étrangers aux obligations de service public,
- lors d'une audition à l'Assemblée nationale ⁽²⁴⁾, les responsables corses auraient identifié eux-mêmes les éléments du surcoût, signalant notamment les surcoûts imposés à la SNCM par le choix systématique des chantiers navals français pour effectuer la construction des navires et par le coût des plans sociaux des dockers dans le port de Marseille, qui auraient été imputés sur les montants pris en charge au titre de la continuité territoriale. Les concurrents ajoutent que les effectifs humains assignés au service public seraient trop nombreux et trop coûteux par rapport aux besoins du service,
- enfin, les observations reçues mettent en question le système prévu dans les conventions pour la constitution de la flotte assignée au service public, dénonçant le fait que, au terme de la concession, la flotte constituée grâce à la dotation de continuité territoriale échapperait totalement à la desserte de la Corse. Les plus-values que la SNCM aurait réalisées sur des navires financés par la dotation ont été affectées ⁽²⁵⁾ comptablement non pas au réseau de continuité territoriale mais au réseau dit libre.

Observations de la France

- (49) Les autorités françaises ont soumis leurs observations par lettre du 1^{er} juin 2001. Afin de justifier la nécessité d'un service public pour la desserte maritime de la Corse, les autorités françaises indiquent, en premier lieu, qu'il leur incombe de maintenir un lien continu entre le continent et l'île (politique de continuité territoriale). Cette politique tend à réduire les désavantages de l'insularité, en recherchant une meilleure insertion de la Corse dans l'espace européen. Les autorités françaises font valoir que la politique de continuité territoriale requiert un niveau de prestation de services de transport maritime qu'aucun armateur n'assumerait dans la même mesure ni dans les mêmes conditions s'il considérait son propre intérêt commercial.
- (50) De façon plus précise, les autorités françaises soulignent certaines spécificités de la desserte maritime de la Corse qui auraient conduit très tôt les pouvoirs publics à intervenir dans l'organisation des transports et à participer à leur financement pour assurer des moyens nautiques suffisants et réguliers, et pour organiser et rationaliser la desserte. Ces spécificités sont les suivantes:
- la faiblesse relative du trafic maritime entre la France continentale et la Corse,
 - le déséquilibre saisonnier du trafic de passagers, des capacités de transport très importantes étant requises pendant la période estivale, sans être nécessaires le reste de l'année,
 - la dissymétrie des trafics: les deux sens du trafic ne seraient pas équilibrés, les volumes variant fortement selon le sens nord-sud ou sud-nord, suivant la saison, et entre le début et la fin de la semaine,
 - la desserte concernerait un nombre élevé de ports par rapport au trafic existant. La desserte de tous les ports secondaires, qui représentent moins de 20 % du tonnage total, est considérée comme essentielle pour des raisons d'aménagement du territoire.

⁽²⁴⁾ Audition de monsieur Piazza-Alessandrini, président de l'Office des transports de la Corse par la mission d'information sur la Corse de l'Assemblée nationale du 21 avril 1997.

⁽²⁵⁾ Voir le rapport du contrôleur de l'OTC, et les retraitements effectués par monsieur Ménestrier contestés par la SNCM (considérant 46). Les observations reçues font référence, notamment, à la revente de l'Esterel en 1997 et à l'indemnité versée par les assureurs à la suite de la perte totale du Monte Stello en 1994.

- (51) Les autorités françaises soulignent que les compagnies assurant le service public lié à la desserte maritime de la Corse n'ont jamais bénéficié d'un régime d'exclusivité et que les opérateurs existant sur les lignes à destination ou au départ de la Corse ne s'intéressent qu'à l'exploitation de lignes présentant un réel intérêt économique, c'est-à-dire aux lignes principales en haute saison. En dehors de cette saison et de ces lignes, il y aurait une insuffisance manifeste des services réguliers de transport par rapport aux obligations de service public que les pouvoirs publics doivent garantir.
- (52) Par ailleurs, les autorités françaises rappellent leur obligation de veiller à l'adéquation de la flotte (nombre et type de navires ainsi que les équipages à mettre en ligne) aux fortes capacités nécessaires une petite partie de l'année et à la très forte variabilité du trafic. Selon elles, le coefficient moyen annuel de remplissage des navires affectés au service public est de l'ordre de 40 % ⁽²⁶⁾. Cette faible moyenne et la forte variabilité de ce coefficient seraient fortement pénalisantes pour un transporteur opérant sans compensation financière sur un marché concurrentiel. Le maintien d'une flotte capable de répondre aux obligations du service public comporterait des coûts de structure importants et une sous-utilisation des ressources pendant une période considérable de l'année. En outre, les caractéristiques physiques des ports corses limiteraient la taille des navires, notamment à Bastia ⁽²⁷⁾, ce qui imposerait le recours à des transbordeurs spécifiques et déterminerait la composition de la flotte.
- (53) Enfin, les autorités françaises font valoir que, à la fin de l'année 2000, la mise en concurrence des opérateurs maritimes européens par appel d'offres pour la desserte de la Corse n'a pas provoqué un afflux de candidatures, même parmi ceux opérant aujourd'hui depuis la France et l'Italie. Cet intérêt restreint illustrerait la difficulté d'assurer une desserte de l'île conforme à la volonté des pouvoirs publics dans des conditions économiques et financières acceptables par un opérateur privé, même avec l'apport de fonds publics.
- (54) La conclusion d'un contrat de service public aurait permis aux autorités françaises d'obtenir des services de transport conformes à ces spécificités, tout en assurant:
- une programmation pour garantir au public des services suffisants répondant à des normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité, à des prix et conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs,
 - des capacités de transport suffisantes pour garantir le service public tout au long de l'année, compte tenu des déséquilibres saisonniers et de la dissymétrie du trafic,
 - une tarification modérée, établie selon le principe de continuité territoriale,
 - l'équilibre des dessertes, tant par rapport aux deux principaux ports du nord et du sud de l'île que par rapport à la desserte des quatre ports secondaires, indépendamment de la viabilité économique de chaque liaison,
 - la sécurisation du service: le contrat permet de disposer des moyens navals nécessaires pour assurer la continuité du service à l'occasion des arrêts techniques, des incidents d'exploitation ou des aléas météorologiques.
- (55) En dernier lieu, les autorités françaises rappellent que, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3577/92, les contrats de service public existant dans les États membres peuvent rester en vigueur jusqu'à leur date d'expiration.

7. APPRÉCIATION DES AIDES

- (56) En vertu de l'article 87, paragraphe 1, du 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».

⁽²⁶⁾ Alors qu'il peut atteindre 100 % dans le sens Marseille-Ajaccio durant la première semaine d'août.

⁽²⁷⁾ Port limité à des navires de moins de 175 mètres de longueur.

- (57) La mise à disposition de ressources publiques au bénéfice de la SNCM constitue sans aucun doute une aide d'État. La SNCM est un opérateur engagé dans la prestation de services de transport maritime international. Le transport maritime entre États membres et entre États membres et pays tiers est depuis le 31 décembre 1989 ouvert à tous les opérateurs visés à l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers ⁽²⁸⁾, modifié par le règlement (CEE) n° 3573/90 ⁽²⁹⁾. Depuis le 31 décembre 1989, les aides accordées à une entreprise transportant des passagers et du fret entre la France et les pays tiers, y compris l'Italie, peuvent affecter les échanges entre États membres et menacent de fausser la concurrence, ce qui confirmerait la présence d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Il y a lieu de rappeler que le groupe SNCM-Ferryterranée opère sur les lignes intracommunautaires en concurrence directe avec des opérateurs tels que Corsica Ferries, Moby Lines, Happy Lines, Tris, Lauro ou Saremar et, en ce qui concerne le trafic de fret avec les pays de l'Afrique du Nord ⁽³⁰⁾, il est également en compétition avec d'autres opérateurs européens.
- (58) D'une manière générale, il convient de rappeler que le financement étatique visant à compenser les coûts supplémentaires résultant d'obligations de service public constitue, selon la jurisprudence, une mesure tombant sous le coup de l'article 87 du traité ⁽³¹⁾.
- (59) Ce serait aussi le cas pour le financement des activités de Corsica Marittima sur les liaisons France-Italie si le réseau libre était financé en partie grâce à la subvention versée par l'État à la SNCM pour les obligations de service public sur le réseau concédé.

Obligation de notification

- (60) Conformément au règlement (CE) n° 659/1999, toute aide versée à la SNCM au plus tard à partir du 1^{er} janvier 1990 constitue une aide nouvelle soumise, en tant que telle, à l'obligation de notification préalable à la Commission. Il n'y a pas d'exceptions à cette règle dans le secteur du transport maritime. Elle s'applique même si l'entreprise bénéficiaire de l'aide est susceptible de bénéficier de la dérogation aux règles de concurrence prévue à l'article 86, paragraphe 2, du traité ⁽³²⁾.

7.1. Évaluation de la compatibilité de l'aide

- (61) Quant à la compatibilité de l'aide d'État avec le marché commun, l'aide est interdite à moins qu'elle ne puisse bénéficier de l'une des dérogations spécifiques prévues par le traité. Des dérogations sont possibles en application de l'article 87, paragraphes 2 et 3, et de l'article 86, paragraphe 2, du traité.
- (62) Les aides versées à la SNCM au titre de la subvention de continuité territoriale ne relèvent d'aucune des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité, n'étant ni des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, ni des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ni des aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne.

⁽²⁸⁾ JO L 378 du 31.12.1996, p. 1. Les opérations de la SNCM entre la Corse et le continent français dans le cadre de la convention de 1976 relèvent du cabotage maritime. Les services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur le long des côtes françaises sont ouverts à tous les opérateurs depuis le 1^{er} janvier 1999, en vertu du règlement (CEE) n° 3577/92.

⁽²⁹⁾ JO L 353 du 17.12.1990, p. 16.

⁽³⁰⁾ S'agissant de la Tunisie et de l'Algérie, les relations maritimes entre la France et ces deux pays ont longtemps été régies par des accords de partage de cargaisons entre les compagnies maritimes nationales. Depuis 1987 pour l'Algérie et 1988 pour la Tunisie, ces accords ont été dénoncés pour faire place à une libéralisation du trafic.

⁽³¹⁾ Voir en ce sens l'arrêt T-106/95 du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 27 février 1997: Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et autres contre Commission, Recueil 1997, p. II-0229, point 165.

⁽³²⁾ Voir notamment l'arrêt C-332/98 de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 juin 2000: Aide à la Coopérative d'exportation du livre français (CELF), Recueil 2000, p. I-4833.

- (63) Ces aides ne peuvent pas davantage bénéficier d'une des dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3, du traité. En effet, lesdites aides ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, au sens de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité, ni destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, au sens du point d) dudit paragraphe. Elles ne peuvent par ailleurs être qualifiées d'aides à finalité régionale au sens de l'article 87, paragraphe 3, points a) ou c), dans la mesure où elles ne font pas partie d'un régime d'aides plurisectoriel et ouvert, dans une région donnée, à l'ensemble des entreprises des secteurs concernés [voir les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale⁽³³⁾]. Elles ne peuvent pas non plus être regardées comme des aides destinées à favoriser le développement de certaines activités au sens dudit point c), dans la mesure où il s'agit d'aides destinées à couvrir les coûts d'exploitation d'un opérateur maritime déterminé et qui n'entrent pas dans un plan global permettant de rendre l'entreprise bénéficiaire efficiente du point de vue économique et financier sans recourir à une aide ultérieure.
- (64) Aux termes de l'article 86, paragraphe 2, du traité, «les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles du présent traité et notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».
- (65) Conformément à la jurisprudence, cette disposition énonçant une règle dérogatoire, il convient de l'interpréter de manière stricte⁽³⁴⁾. Il ne suffit donc pas à cet égard que l'entreprise en cause ait été investie par les autorités publiques de la gestion d'un service d'intérêt économique général, il faut encore que l'application des règles du traité, notamment de son article 87, fasse échec à la mission particulière qui lui a été impartie et que l'intérêt de la Communauté n'en soit pas affecté⁽³⁵⁾.
- (66) Afin d'apprécier si les subventions versées à la SNCM dans le cadre de la convention de 1991 peuvent bénéficier de la dérogation prévue à l'article 86, paragraphe 2, du traité, la Commission doit, successivement:
- vérifier que les services dont la gestion a été confiée à la SNCM rentrent dans la qualification de service d'intérêt économique général. Cette qualification présuppose l'insuffisance des services réguliers de transport dans le cas où la prestation de ceux-ci serait laissée aux seules forces du marché⁽³⁶⁾, et
 - examiner l'adéquation du montant des subventions octroyées à la SNCM dans le cadre des obligations de service public liées à la desserte maritime de la Corse aux surcoûts supportés par la SNCM pour satisfaire aux exigences fondamentales du contrat de service public.
- (67) Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que la Commission a établi en 1997 les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, précisant les conditions dans lesquelles les aides d'État octroyées en contrepartie d'obligations de service public seront considérées comme compatibles avec le marché commun.

7.2. Justification du service public

- (68) Les obligations de service public ont été définies par l'article 2, point 4, du règlement (CEE) n° 3577/92 comme «les obligations que, s'il considérait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire en question n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions».
- (69) Conformément aux orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, «des obligations de service public peuvent être imposées pour des services réguliers à destination de ports desservant des régions périphériques de la Communauté ou pour des itinéraires mal desservis considérés comme vitaux pour le développement économique des régions concernées, dans les cas où le jeu des forces du marché n'assure pas un niveau de service suffisant».

⁽³³⁾ JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

⁽³⁴⁾ Voir l'arrêt «FFSA» précité, point 173.

⁽³⁵⁾ Voir l'arrêt «FFSA» précité, point 173, et l'arrêt C-179/90 de la Cour de justice du 10 décembre 1991: *Merci convenzionali porto di Genova*, Recueil 1991, p. I-5889, point 26.

⁽³⁶⁾ Arrêt C-205/99 de la Cour de justice du 20 février 2001: *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et autres contre Administración General del Estado*, Recueil 2001, p. I-1271, point 34.

- (70) De plus, le traité, tel qu'il a été modifié par le traité d'Amsterdam, prend en considération, dans les conditions qu'il prévoit, la particularité des régions insulaires, ainsi qu'il résulte de l'article 158, deuxième alinéa. Cette particularité a été également relevée par la déclaration n° 30, relative aux régions insulaires, annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.
- (71) La Commission ne conteste pas la politique dite de continuité territoriale mise en œuvre par la France de longue date, ni l'obligation des pouvoirs publics d'examiner et, le cas échéant, d'assurer la suffisance de services réguliers de transport maritime de passagers et de marchandises à destination et en provenance de la Corse de façon à répondre aux besoins de développement économique et social de cette région insulaire.
- (72) La Commission constate par ailleurs que cet objectif, qui relève d'un intérêt public légitime⁽³⁷⁾, n'a pas été atteint historiquement par le simple jeu des forces du marché. En effet, depuis 1976 et jusqu'à la fin des années 1990, la SNCM s'est trouvée dans une situation de monopole de fait sur la quasi-totalité des lignes concernées⁽³⁸⁾. Selon les informations dont dispose la Commission, ce n'est qu'à partir de 1996 qu'un opérateur privé, Corsica Ferries, a ouvert le marché à la concurrence en desservant l'île à partir de Nice avec des navires rapides pendant les mois d'été. Cette desserte a été étendue par la suite de la façon suivante:
- Ligne Toulon-Bastia
- Depuis le 18 décembre 2000, quatre liaisons par semaine en saison et trois liaisons par semaine hors saison.
- Ligne Toulon-Ajaccio
- Depuis le 1^{er} avril 2000, quatre liaisons par semaine en saison et trois liaisons par semaine hors saison.
- Ligne Nice-Bastia
- Depuis le 4 juillet 1996, sept liaisons par semaine en saison et, depuis le 18 mars 1999, une liaison par semaine hors saison.
- Ligne Nice-Calvi
- Depuis le 4 juillet 1996, huit liaisons par semaine en saison et, depuis le 18 mars 1999, une liaison par semaine hors saison.
- Ligne Nice-Ajaccio
- Depuis le 1^{er} avril 2001, une liaison par semaine hors saison.
- (73) La convention conclue par l'État avec la SNCM en 1976, pour une période de vingt-cinq ans, visait précisément à remédier à l'insuffisance constatée des services réguliers de transport maritime entre la France continentale et la Corse et à permettre la compensation des coûts liés au déficit enregistré par l'entreprise pour satisfaire ces obligations. Il résulte du cadre normatif et conventionnel décrit précédemment que la SNCM a été soumise, sur l'ensemble des lignes, à une série d'obligations tenant aux ports à desservir, aux fréquences, aux horaires de départ et d'arrivée, à la typologie des navires, aux tarifs à pratiquer, que cette entreprise n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions si elle était mue par son propre intérêt commercial.
- (74) Aucun opérateur concurrent ne répondait aux exigences de régularité annuelle et de fréquence du service prévues par le régime de la convention, tant en ce qui concerne le transport de passagers que le transport de marchandises. Même la présence, depuis 1996, d'un opérateur privé sur un nombre de lignes limité et pendant une partie de l'année seulement, ne permet pas de satisfaire aux exigences de service public jugées nécessaires par les autorités publiques françaises. À cet égard, il y a lieu de noter que, dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 3577/92, la Commission considère comme légitime d'imposer des obligations pour une période couvrant à la fois la haute et la basse saison afin d'éviter le risque d'écrémage du marché par des armateurs qui, n'opérant que l'été, laisseraient à l'opérateur en charge des obligations de service public l'ensemble des lignes non rentables. Par conséquent, la Commission arrive à la conclusion que l'absence de concurrence, constatée par les autorités françaises en 1991 et 1996, au moment de conclure les deux conventions quinquennales, justifiait la nécessité du service public prévu dans le cadre du régime des conventions.

⁽³⁷⁾ Voir l'arrêt «Analir» précité, point 27.

⁽³⁸⁾ Dont cinq au départ de Marseille (à destination de Porto-Vecchio, Propriano, Bastia, Ajaccio et Balagne), trois au départ de Toulon (à destination de Propriano, Bastia et Ajaccio) et trois au départ de Nice (à destination de Bastia, Calvi et Ajaccio).

- (75) Le système mis en place par les autorités françaises fixe, dans les conventions elles-mêmes et dans les annexes à ces conventions, des normes précises de continuité, de régularité, de capacité et de tarification que le transporteur doit respecter en vue d'assurer le service public. C'est ainsi que la convention quinquennale de 1996 détermine les liaisons de base qui constituent le service public de transport maritime, stipulant que le calendrier de la desserte pour chacune des périodes prévues doit être soumis en temps voulu à l'accord préalable de l'OTC. Enfin, les navires affectés au service public sont eux aussi identifiés conventionnellement.
- (76) En ce qui concerne la compensation financière additionnelle approuvée le 6 novembre 1998, la Commission constate que l'avenant à la convention prend en compte une modification du service public décidée par les pouvoirs publics, comprenant une augmentation des prestations fournies par la SNCM. Les dispositions de cet avenant sont conformes à ce que prévoient la convention-cadre de 1976 et la convention quinquennale de 1996 (partie II, article 4, paragraphe 2). Pour ces raisons, les observations des tiers selon lesquelles la SNCM fixerait elle-même ses obligations de service public ne sont pas pertinentes.
- (77) Cependant, il y lieu de constater que le transport maritime avec la Corse est un marché qui, outre la concurrence permanente du transport aérien (qui bénéficie également de subventions), comporte une composante concurrentielle maritime importante. Cette concurrence est très vive, notamment depuis l'Italie, où des lignes régulières desservent la Corse depuis les ports de Livourne et de Savone.
- (78) En ce qui concerne la desserte au départ des ports français du continent, la situation du marché a évolué significativement ces dernières années, au point de remettre en cause la nécessité de l'existence d'obligations de service public pour toutes les lignes pendant toute l'année. Selon les données de l'Observatoire régional des transports de la Corse ⁽³⁹⁾, depuis 1995, l'évolution de l'offre estivale sur les lignes françaises, résultant principalement de l'ouverture successive à la concurrence des lignes de Nice puis de Toulon et de la mise en service de nouveaux moyens de transport maritime ⁽⁴⁰⁾, s'est traduite par un triplement du nombre de traversées proposées et une progression de 77 % du nombre de places offertes.
- (79) La progression du volume de l'offre estivale en 2001, du fait de l'ouverture à la concurrence, pourrait conduire à une restructuration de la desserte estivale et à un nouveau partage des trafics entre opérateurs au détriment de la SNCM.

Places offertes — France continentale-Corse

Compagnies	2000	2001	Évolution
SNCM	2 238 449	2 364 915	+ 6 %
CMN	63 595	66 633	+ 5 %
Corsica Ferries	321 500	1 025 600	+ 219 %
Total	2 623 544	3 457 148	+ 32 %

Places offertes — France continentale-Corse

Mois	2000	2001	Évolution
Mai	333 844	454 052	+ 36 %
Juin	470 932	570 857	+ 21 %
Juillet	710 054	894 039	+ 26 %
Août	728 358	922 270	+ 27 %
Septembre	380 356	615 930	+ 62 %
Total	2 623 544	3 457 148	+ 32 %

⁽³⁹⁾ Évolution structurelle de l'offre «passagers» sur les lignes maritimes françaises, saison 2001 (document daté du mois d'avril 2001).

⁽⁴⁰⁾ Notamment les NGV, offrant des capacités allant jusqu'à 1 700 places.

- (80) Compte tenu de ces données, la conclusion de la Commission sur le besoin réel du service public résultant du système de desserte prévu par la convention-cadre entre l'État et la SNCM en 1976 et, dans le cadre de cette convention, par les conventions quinquennales conclues entre l'OTC et la SNCM en 1991 et 1996, ne peut pas être extrapolée au-delà de la date limite du 31 décembre 2001, date d'échéance de la convention-cadre. Cette conclusion est confirmée par l'intention des autorités françaises ⁽⁴¹⁾ de réduire, à partir de cette date, le niveau des obligations de service public imposées.

7.3. Adéquation des compensations aux coûts du service public

Absence d'appel d'offres

- (81) Pour que ce qui est des contrats de service public dans le secteur du transport maritime, la Commission considère que, en cas de recours à une adjudication publique selon des procédures transparentes et non discriminatoires, le remboursement des pertes d'exploitation résultant directement de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité, ne contient pas de surcompensation et reste compatible avec le marché commun ⁽⁴²⁾. Dans le cas présent, aucun appel d'offres n'a été effectué. Dès lors, la compensation financière pourrait comporter une aide au fonctionnement incompatible avec le marché commun.

Caractère non forfaitaire de la subvention

- (82) Les autorités françaises estiment que la dotation de continuité territoriale est une dotation forfaitaire et qu'elle ne doit être rattachée ni à des coûts d'exploitation ni à des charges d'investissement. Toutefois, même s'il est vrai que la terminologie utilisée au point IV de la convention pour définir la subvention est «dotation forfaitaire de continuité territoriale», la deuxième partie de ce point IV stipule que «Dans l'hypothèse où les conditions économiques et en particulier, les charges d'exploitation et les niveaux de trafics ayant servi de base au calcul de la subvention, se dégraderaient de façon substantielle, la SNCM et l'OTC se rapprocheront pour étudier ensemble les mesures à mettre en œuvre en matière de desserte, de tarifs ou d'ajustement à la hausse du montant de la dotation en vue de rétablir l'équilibre financier de la compagnie.»
- (83) La Commission est d'avis que cette possibilité d'ajustement à la hausse de la subvention dans le but de combler un déséquilibre financier, lié notamment à la discordance entre les charges d'exploitation réelles et les charges ayant servi de base au calcul de la subvention, atteste le caractère non forfaitaire de la subvention.

Compensations financières additionnelles

- (84) À la partie II de la convention quinquennale de 1996, l'article 4, paragraphe 2, prévoit que la répartition entre les différentes liaisons que doit assurer la SNCM en tant que service public peut être modifiée, avec l'accord de l'Office des transports de la Corse, en fonction de la demande prévisionnelle, sans que le total des liaisons puisse devenir inférieur au total des liaisons de base mentionnées dans la convention. La partie I de la convention de 1996 prévoit également que l'OTC peut demander à la SNCM de consentir des ristournes ou des rabais sur les tarifs pratiqués, ces ristournes ou ces rabais donnant lieu à une compensation financière en faveur de la compagnie.
- (85) Les autorités françaises ont expliqué que l'avenant à la convention de 1996, décidé le 6 novembre 1998 pour octroyer à la SNCM une compensation financière additionnelle de 20 millions de francs français, est le résultat d'une modification des obligations de service public, comprenant une augmentation du niveau des prestations fournies par la SNCM. Les dispositions de cet avenant seraient conformes à ce que prévoient les conventions. Le surcoût lié à cet ajustement résulte selon les autorités françaises des charges suivantes:
- mise en service d'un navire de secours additionnel (*ferry Île de Beauté*) en basse saison et en demi-saison: 14,7 millions de francs français,
 - augmentation de la fréquence prévue dans la convention pour la desserte maritime d'Ajaccio: 1,1 million de francs français,
 - réduction des tarifs de passage stipulés dans la convention: 8,0 millions de francs français.

⁽⁴¹⁾ Voir le considérant 120.

⁽⁴²⁾ Voir le point 9, paragraphe 3, des orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, ainsi que les décisions de la Commission du 19 juillet 2000 dans l'affaire C 10/98: Espagne, Nouveau contrat de service public maritime (pas encore publiée au JO) et du 6 août 1999 dans l'affaire C 64/99: Italie, Gruppo Tirrenia di Navigazione (JO C 306 du 23.10.1999, p. 2).

- (86) La mise à disposition du ferry *Île de Beauté* a été effectuée, à la demande de l'OTC, pour renforcer, en tant que navire de secours, les liaisons assurées par NGV au départ de Nice pendant l'automne et le printemps. L'application des tarifs réduits a été décidée par l'OTC et le conseil exécutif de la Corse à partir de 1996, afin de développer le trafic dans le sens sud-nord en début d'été et dans le sens nord-sud en fin d'été. En tout état de cause, le montant des compensations financières additionnelles doit être pris en compte afin d'évaluer l'adéquation du montant global des subventions par rapport aux surcoûts des obligations de service public.

Adéquation du montant des subventions aux coûts du service public

- (87) Comme cela a été indiqué plus haut, la Commission doit examiner l'adéquation du montant des subventions aux coûts supportés par la SNCM pour satisfaire aux exigences fondamentales du contrat de service public. Ces exigences sont notamment établies dans les cahiers des charges annexés aux conventions quinquennales de 1991 et 1996. Ces cahiers des charges déterminent, entre autres, les services à fournir, le nombre de liaisons, les ports desservis, le régime tarifaire et les horaires devant être assurés par la SNCM. Les annexes aux conventions déterminent aussi les caractéristiques techniques, la capacité et le nombre de navires devant être affectés aux obligations de service public, ainsi que l'évolution attendue de la flotte jusqu'au terme de la convention.
- (88) À cet égard, les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime signalent, en ce qui concerne les contrats relatifs à des obligations de service public, que les coûts supplémentaires que les États membres peuvent rembourser à l'opérateur fournissant le service doivent être liés directement au déficit calculé enregistré par l'opérateur à cette occasion. Ils doivent être comptabilisés séparément pour chaque service de ce type, pour permettre de vérifier s'il n'y a pas eu surcompensation ou subvention croisée, et pour éviter que le système ne soit pas exploité pour soutenir une mauvaise gestion et de mauvaises méthodes d'exploitation.
- (89) Sur la base du dispositif de contrôle comptable prévu dans les conventions, les autorités françaises ont indiqué que les compensations financières en cause avaient été calculées, en prenant pour base les comptes d'exploitation de la société, en fonction du coût réel de la prestation du service public de transport maritime fournie par la SNCM. Elles ont de plus fourni le 27 avril 2000 un rapport préparé par un consultant indépendant sur la répartition par secteurs («réseau concédé» et «autres activités») des résultats analytiques de la SNCM. Selon l'analyse de ce consultant, la subvention que la SNCM a reçue de l'État aurait été nécessaire pour compenser les déficits d'exploitation du réseau Corse. Les résultats nets du réseau concédé resteraient nettement déficitaires pour les années couvertes par l'analyse.
- (90) En même temps, les plaignants ont présenté à la Commission le 7 août 2000 un rapport d'un autre consultant sur la rentabilité des lignes françaises de cabotage avec la Corse⁽⁴³⁾. Les conclusions de ce rapport sont utilisées pour remettre en cause le montant des subventions que la SNCM reçoit de l'État. Par ailleurs, l'attention de la Commission a été attirée, à plusieurs reprises, sur les rapports «Suivi de la dotation forfaitaire de continuité territoriale» préparés par monsieur Paul Ménestrier en tant que contrôleur de l'OTC. Des informations ont également été reçues en ce qui concerne un rapport de la Cour des comptes française analysant la gestion de la SNCM sur la période 1992-1996.
- (91) L'examen approfondi de ces documents et informations, apparemment contradictoires, a amené la Commission à faire appel à un consultant externe pour examiner les différents critères d'imputation appliqués et lever les contradictions apparentes. L'objectif de la mission d'expertise confiée au consultant était d'examiner la question d'une possible surcompensation ou de subventions croisées liées aux subventions octroyées par l'État français à la SNCM pendant la période 1990-1999. Le champ de l'étude demandée par la Commission a été limité à la question des aides d'État au sens de l'article 87 du traité. Cette analyse ne visait pas et ne doit pas servir à remettre en question les conclusions des rapports établis par les diverses instances de contrôle national et/ou régional dans d'autres contextes et à d'autres fins.
- (92) L'expert engagé par la Commission a tout d'abord examiné, à partir des comptes sociaux audités de la société, la comptabilité analytique de la SNCM, les rapports de la SNCM à l'OTC, le rapport de monsieur Ménestrier, ainsi que le rapport préparé par le consultant engagé par les autorités françaises. Il a ensuite identifié les éléments d'explication des écarts constatés entre ces rapports avant de rendre son avis.

⁽⁴³⁾ Rapport PWC intitulé «Analysis of the profitability of some French cabotage lines».

- (93) En ce qui concerne le rapport établi par le consultant que les plaignants ont engagé, l'expert de la Commission est d'avis que le travail effectué repose sur un modèle largement théorique, fondé sur des hypothèses de travail, et donc éloigné du cas concret de la SNCM. De ce fait, il lui a été impossible de rapprocher les chiffres retenus dans le modèle de ceux des comptes de la SNCM. Ce rapport ne permet donc pas de conclure s'il y a eu ou non surcompensation. En effet, une telle conclusion présuppose l'examen des compensations versées par rapport aux charges réelles de la SNCM dans un contexte donné. Or ce travail n'a pas été fait. L'auteur se limite à montrer que sous certaines conditions et en retenant certaines hypothèses de travail, une société chargée de la gestion du service public pourrait dégager des bénéfices.
- (94) En ce qui concerne le rapport établi par le consultant engagé par les autorités françaises, il apparaît que ce rapport porte sur trois exercices bien précis, 1993, 1995 et 1997. Ces exercices sont considérés comme représentatifs des conditions d'exploitation variables observées sur la dernière décennie en matière de nombre de passagers transportés et d'événements politiques et sociaux pouvant avoir un impact significatif sur les résultats de l'entreprise. Cependant, il n'est pas possible d'arriver à une conclusion sur l'inexistence d'une surcompensation en faveur de la SNCM liée aux subventions reçues au titre des conventions de 1991 et 1996 sur la base de données limitées à trois seuls exercices.
- (95) En définitive, l'expert engagé par la Commission a examiné les critères d'allocation des coûts des différentes activités de la SNCM, notamment les activités liées au service public (desserte de la Corse), les activités commerciales internationales (trafic de passagers et marchandises entre la France et l'Afrique du Nord) et les activités menées par sa filiale Corsica Marittima.
- (96) Il convient de distinguer à cet égard entre les coûts directs qui, en raison de leur nature, sont directement attribuables à l'une ou l'autre des filiales du groupe SNCM-Ferryterranée et, dans le cas de la SNCM, à chaque activité d'exploitation (réseau Corse ou réseau international), et les charges de structure communes à toutes les entreprises et activités du groupe. Dans le cas des coûts directs, la séparation de comptes entre sociétés⁽⁴⁴⁾ et activités garantit la transparence concernant l'allocation des coûts liés à la prestation du service public.
- (97) En ce qui concerne les charges de structure communes du groupe, celles ci sont affectées forfaitairement aux différentes filiales et branches d'activité, y compris la prestation du service public. Ces charges, peu nombreuses, représentent notamment toutes les charges de fonctionnement des services sédentaires du groupe. Elles sont réparties selon le réseau d'affectation — Corse ou international — de la façon suivante (postes les plus significatifs):
- les charges tenant aux structures de gestion de la flotte: armement, approvisionnement, dépenses techniques, dépenses d'hôtellerie. Leur affectation aux navires se fait au prorata de l'utilisation de ces structures,
 - les charges de la structure «Corse»: direction régionale pour la Corse, agences de Nice, Bastia, Ajaccio et gestion des hangars à Nice, commissions d'agents de voyage, coût d'inspection commerciale, etc. Leur affectation est effectuée selon le nombre de réservations par destination,
 - les charges des «agences de l'intérieur» (Paris, Nancy, Lille, Bruxelles), en distinguant le coût de l'activité de l'agence et le coût de l'inspection commerciale par réseau. Leur affectation est effectuée selon le nombre de réservations par destination,
 - les charges de la structure «Maghreb». Elles sont directement affectées au réseau concerné,
 - les charges de la structure «exploitation maritime». Les dépenses de campagnes publicitaires sont directement affectées au réseau concerné,
 - les charges de la structure «agence portuaire de Marseille». Elles sont divisées entre passagers et fret et réparties entre les différents réseaux en fonction du nombre de réservations enregistrées,
 - les charges tenant à la structure de la société. Les frais du siège et les frais de direction sont répartis au prorata de la recette nette (recettes d'exploitation moins dépenses commerciales) de chaque réseau.

⁽⁴⁴⁾ Corsica Marittima a sa propre structure de siège et supporte les coûts y afférents. Les frais de consignation, ainsi que les autres dépenses maritimes des navires qu'elle exploite (c'est-à-dire les coûts directs, y compris les frais de port, combustibles, etc.) sont aussi directement pris en charge par Corsica Marittima.

- (98) Sur la base des données comptables et de gestion présentées par les autorités françaises, l'opinion de l'expert engagé par la Commission est que l'ensemble des actifs, du passif et des éléments du compte de résultat présentés en tant que composants du coût du service public correspondent précisément à cette activité. Les autres coûts sont imputés au réseau international. Par conséquent, la Commission peut conclure que les subventions de service public n'ont pas servi à compenser les coûts des activités concurrentielles de la SNCM. La séparation des comptes relatifs à la prestation dudit service ⁽⁴⁵⁾ et les audits effectués par les instances de contrôle régionales et nationales ⁽⁴⁶⁾ permettent également de garantir que les comptes annuels retraçant l'emploi de la subvention de continuité territoriale donnent une image fidèle du coût de la prestation du service public.

Résultat de l'expertise comptable

- (99) Compte tenu de ces précisions, l'avis de l'expert engagé par la Commission est que, indépendamment des critères appliqués dans le découpage de la comptabilité analytique selon les différentes présentations ⁽⁴⁷⁾, les résultats cumulés avant impôts de l'activité «Flotte Corse» qui ressortent des données comptables et de gestion fournie par les autorités françaises reflètent raisonnablement les coûts de la prestation du service public fourni par la SNCM. Cette opinion est accompagnée d'observations relatives à l'imputation dans ces coûts des charges de capital concernant la mise à disposition du matériel naval au réseau concédé.

Charges de capital

- (100) Selon la convention quinquennale actuellement en vigueur ⁽⁴⁸⁾, les charges de capital conventionnelles comprennent:
- les charges financières liées au financement de l'acquisition des navires. Celles-ci sont calculées sur 90 % de l'investissement et sur la base d'un taux de 5,5 % net de la variation du prix du produit intérieur brut,
 - les amortissements (linéaires) des navires, calculés sur 90 % de l'investissement de manière linéaire sur une durée de vingt ans pour les paquebots transbordeurs et les cargos rouliers, et sur une durée de dix ans pour les navires rapides de transport de passagers,
 - les charges de crédit-bail et de location.

Les charges de capital conventionnelles (amortissements et intérêts) sont maintenues pendant la durée d'utilisation du navire indépendamment de la durée de vie fixée pour le calcul des amortissements.

- (101) La Commission relève à cet égard que les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime prévoient que le montant de la subvention octroyée à titre de compensation d'obligations de service public tient compte «d'un rendement raisonnable du capital utilisé», ce qui a été le cas dans les conventions quinquennales de 1991 et 1996 ⁽⁴⁹⁾.

Plus-values réalisées

- (102) Au cours de la période 1991-1999, trois navires ont été cédés, entraînant la réalisation des plus-values suivantes: 7,2 millions de francs français en 1993 [vente de L'Aude ⁽⁵⁰⁾], 95,4 millions de francs français en 1994-1996 [vente du Monte Stello ⁽⁵¹⁾] et 79,5 millions de francs français en 1997 [vente de L'Estérel ⁽⁵²⁾], soit un total de 182,1 millions de francs français.

⁽⁴⁵⁾ Conformément au dispositif législatif et réglementaire applicable en France (loi du 3 janvier 1985 et décrets d'application) et à l'arrêté du 9 décembre 1986 issu de l'avis du Conseil national de la comptabilité.

⁽⁴⁶⁾ Voir les rapports du contrôleur de l'OTC, le rapport des commissaires aux comptes de la SNCM et les rapports de la Cour des comptes française. Toute utilisation de la subvention de continuité territoriale à des fins autres que la desserte de la Corse serait contraire à la loi française.

⁽⁴⁷⁾ Comptes sociaux audités, comptabilité analytique de la SNCM, rapports de la SNCM à l'OTC et rapports de monsieur Ménestrier à l'OTC.

⁽⁴⁸⁾ La convention de l'OTC de 1991 prévoyait la formule suivante: l'annuité retenue pour chacun des navires affecté à la continuité territoriale a été déterminée à partir de critères financiers usuellement pris en compte pour des contrats de longue durée. Elle est établie à partir du prix de revient réel du navire en francs courants, minoré d'une valeur résiduelle de 10 % en fin de période et inclut par convention un taux d'intérêt de 7 % net de la variation du prix du PIB marchand. La durée est de seize ans pour les transbordeurs et de quatorze ans pour les rouliers.

⁽⁴⁹⁾ Les rendements calculés sur les index de variation du prix des PIB ont été, en moyenne, inférieurs aux rendements résultant de l'application des taux pratiqués sur le marché des capitaux au cours desdites années.

⁽⁵⁰⁾ Voir le rapport Ménestrier, p. 179 et le rapport PWC p. 19.

⁽⁵¹⁾ Voir le rapport Ménestrier, p. 179.

⁽⁵²⁾ Voir le rapport Ménestrier, p. 179 et le rapport PWC, p. 19.

- (103) Ces trois plus-values réalisées sur des navires affectés à la flotte corse avaient été en comptabilité analytique imputées par la SNCM sur le réseau libre et les autres activités. Certes, cette option d'imputation analytique n'est pas contraire à la convention entre l'OTC et la SNCM, car celle-ci ne prévoit rien la matière. Cependant, même si la convention ne prévoit rien à cet égard, la Commission est d'avis que, d'un point de vue économique, il est plus indiqué d'imputer les plus-values de cession sur l'activité qui en a supporté la charge d'investissement, à savoir le réseau Corse. En effet, les navires en cause, dont l'utilisation prioritaire a été la prestation du service public ⁽⁵³⁾, ont été achetés et complètement amortis pendant la période couverte par la convention. Le financement et la dépréciation de ces navires ont ainsi été entièrement à la charge du service public. Pour cette raison, la conclusion générale de la Commission, sur la base de l'avis de son expert quant à la surcompensation, doit tenir compte de cette correction.

Absence de surcompensation

- (104) Le tableau suivant résume la réconciliation comptable effectuée par l'expert engagé par la Commission entre les coûts imputables au service public (déficit d'exploitation plus charges de capital) et ceux imputables aux autres activités de l'entreprise, et leur niveau par rapport aux subventions versées.

Tableau récapitulatif total des années 1991 à 1999 ⁽¹⁾

(en milliers de francs français)

	Total flotte corse (service public)	Réseau international et autres activités	Total
Marge nette d'exploitation	(2 984 913)	340 140	(2 644 773)
Charges de capital:	(2 080 916)	(333 799)	(2 414 715)
— Charges financières	(521 914)	(33 792)	(555 705)
— Crédit bail	(18 810)	0	(18 810)
— Amortissements	(1 540 192)	(272 792)	(1 812 984)
— Provisions et autres	(222 800)	(27 215)	(222 800)
Total charges	(5 065 829)	6 341	(5 059 487)
Subvention	4 602 486	0	4 602 486
Résultat exceptionnel	64 262	202 660	266 925
Résultat avant impôts	(399 080)	209 001	(190 079)
Correction plus-values	182 100	(182 100)	0
Total	(216 980)	26 901	(190 079)

⁽¹⁾ Ce tableau correspond aux comptes consolidés du groupe. L'expert engagé par la Commission a vérifié la concordance entre ces chiffres, les comptes de résultats analytiques, le compte de résultats des comptes sociaux, les comptes présentés dans les rapports de la SNCM à l'OTC et les comptes repris dans les rapports Ménestrier à l'OTC.

⁽⁵³⁾ Sous réserve du considérant 108.

- (105) Compte tenu de ce qui précède, la Commission arrive à la conclusion que, pendant la période objet de l'examen (conventions de 1991 et 1996), les revenus de la SNCM résultant de la gestion du service public de desserte maritime de la Corse, y compris les subventions reçues, n'excèdent pas les charges constatées liées au service public. Selon l'analyse de l'expert engagé par la Commission, le résultat de la flotte corse reste largement déficitaire (- 399 millions de francs français). Même en intégrant la plus-value réalisée sur certains navires pour un montant de 182,1 millions de francs français ⁽⁵⁴⁾, le résultat net reste négatif (- 399,1 + 182,1 = - 217 millions de francs français).
- (106) Ce faisant, la Commission ne se prononce pas sur le caractère excessif ou non du coût des obligations de service public. Comme le Tribunal de première instance l'a rappelé ⁽⁵⁵⁾, «la Commission, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, n'est pas habilitée à se prononcer sur l'organisation et l'étendue des missions de service public incombant à une entreprise publique ni sur l'opportunité des choix politiques décidés à cet égard par les autorités compétentes nationales [...]». Dans les limites prévues par l'article 86 du traité, il appartient à chaque État membre de déterminer quel est le niveau requis de service public et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour assurer ce service.

7.4. Activités de Corsica Marittima

- (107) Au cours des exercices 1991 à 1999, le résultat global des activités de Corsica Marittima, qui dépend largement du niveau des loyers fixé par la société mère, a dégagé une perte nette. Ces pertes sont d'environ 36 millions de francs français. La réconciliation comptable effectuée par l'expert engagé par la Commission montre que c'est le résultat des activités du réseau international qui a permis de couvrir ces pertes. Il apparaît que, en l'absence de surcompensation des coûts du service public, le financement des activités de Corsica Marittima par la SNCM n'a pas été financé par les subventions versées au titre des obligations de service public.
- (108) En outre, le point III de l'annexe 2 de la convention entre la SNCM et l'OTC stipule que «la SNCM s'attachera à réduire la charge que représentent les navires pour la continuité territoriale lorsque leur utilisation n'est pas nécessaire au service concédé en les affectant, chaque fois que cela sera possible à des liaisons extérieures en vue de rechercher, dans l'adéquation de l'offre à la demande, la meilleure adaptation du coût du service public aux besoins de transport: le résultat des voyages effectués sur ces liaisons extérieures par les navires de la flotte de la continuité territoriale sera porté au crédit du réseau concédé. Ces liaisons extérieures sont réalisées sous le couvert d'une filiale de la SNCM, les navires de la flotte de la continuité territoriale seront rémunérés sous forme de contrats d'affrètement au voyage». L'OTC autorise donc le transfert de navires entre réseaux.
- (109) Ainsi, la SNCM met à disposition de sa filiale Corsica Marittima des navires qui, lorsque leur utilisation n'est pas nécessaire au service public, resteraient sinon inexploités (certains *car-ferries* en milieu de semaine, les cargos du samedi midi au dimanche soir) ⁽⁵⁶⁾. Comme il a été annoncé lors de l'ouverture de la procédure dans l'affaire C 78/98 (considérant 7), la Commission a examiné le mode de calcul retenu par la SNCM pour la fixation des taux de frètement facturés à Corsica Marittima. Dans le cadre de l'examen effectué par la Commission, il apparaît que dans le cas des NGV, les loyers facturés à la filiale couvrent le coût complet d'affrètement du navire, tandis que dans le cas des cargos mixtes et des *car-ferries*, les loyers sont inférieurs aux coûts complets d'affrètement mais supérieurs aux coûts marginaux d'exploitation ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ Voir le considérant 102.

⁽⁵⁵⁾ Voir l'arrêt «FFSA» précité, point 192.

⁽⁵⁶⁾ Leur utilisation est limitée aux plages horaires restreintes de disponibilité des navires.

⁽⁵⁷⁾ Les autorités françaises ont justifié ces différences par la nature des navires loués. Les NGV correspondraient précisément à la demande exprimée par Corsica Marittima. En revanche pour le cargo, seule la partie passagers (qui n'est qu'accessoire) présenterait un intérêt commercial. De même, la capacité offerte par les *car-ferries* de la SNCM en milieu de semaine serait très supérieure aux besoins ponctuels de Corsica Marittima.

- (110) Certes, les prix fixés pour les loyers permettent à la SNCM de présenter, au niveau des comptes analytiques sur la période 1991-1999, un bénéfice de l'ordre de 18 millions de francs français pour l'activité de location des navires à Corsica Marittima. Ce bénéfice a contribué à compenser en partie les coûts du service public, car il a été porté dans les comptes de la SNCM au crédit du réseau concédé. La location a permis à la SNCM de compenser des frais de toute façon déjà encourus⁽⁵⁸⁾. C'est pourquoi la SNCM a agi de façon économiquement rationnelle en louant des navires à sa filiale Corsica Marittima. Laisser ces navires inutilisés l'aurait privée des ressources provenant des loyers. Un investisseur dans une économie de marché aurait recherché ces ressources s'il avait disposé de tels actifs dans les mêmes conditions d'utilisation.
- (111) Cependant, le fait que la location de navires à sa filiale ait permis à la SNCM de compenser des coûts du service public n'exclut pas la possibilité que cette location ait procuré un avantage à Corsica Marittima. Il convient de rappeler que la SNCM est une société propriété de l'État, dont une partie importante de l'activité (desserte entre la Corse et le continent) est financée au moyen de subventions publiques. Dans son arrêt SFEI, la Cour de justice observe que la fourniture d'une assistance logistique et commerciale par une entreprise à ses filiales exerçant une activité ouverte à la concurrence est susceptible de constituer une aide d'Etat au sens de l'article 87 du traité si la rémunération perçue en contrepartie est inférieure à celle qui aurait été réclamée dans des conditions normales de marché⁽⁵⁹⁾.
- (112) Il est donc nécessaire d'examiner la situation du point de vue de la filiale, en l'occurrence Corsica Marittima, et de déterminer si cette dernière a reçu les navires en location à un prix qu'elle n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché. Afin de vérifier si les loyers en question correspondent à cette condition, l'analyse économique doit tenir compte⁽⁶⁰⁾ de tous les facteurs qu'une entreprise, agissant dans des conditions normales de marché, aurait dû prendre en considération lors de la fixation de la rémunération pour les prestations fournies⁽⁶¹⁾.
- (113) Ainsi, la Commission a examiné si les loyers fixés par la SNCM pouvaient correspondre aux prix de location sur le marché de navires similaires à ceux utilisés par sa filiale au cours de ces dernières années. Les données de référence qui ont été fournies à la Commission⁽⁶²⁾, lui permettent de conclure qu'il aurait été possible à Corsica Marittima de louer des navires similaires à des conditions plus avantageuses que celles offertes par sa société mère. Ces données distinguent entre les prix de location dite en «coque nue» et les coûts supplémentaires d'armement et d'équipement des navires en cause. Il apparaît que le mode de calcul retenu par la SNCM pour l'élaboration des taux de frètement a inclus l'ensemble des coûts d'armement sous pavillon français ainsi que les coûts de l'assurance, de l'entretien et des franchises sur avaries et la partie aliquote des charges financières et d'amortissement des navires en cause. Les experts consultés par la Commission signalent qu'un opérateur agissant dans les conditions normales du marché en Méditerranée aurait pu louer des navires similaires à des prix nettement inférieurs à ceux fixés par la SNCM et armer ces navires sous un pavillon plus économique⁽⁶³⁾. Ces données confirment que la contrepartie reçue par la SNCM pour la location de ses navires est comparable à celle qui aurait été réclamée par un investisseur privé opérant dans des conditions similaires. En conclusion, la Commission observe que les prix de location des navires n'ont pas été fixés par la SNCM à l'avantage de sa filiale⁽⁶⁴⁾ et ne contiennent pas d'éléments d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

⁽⁵⁸⁾ Les équipages des cargos en arrêt en fin de semaine en Corse ne sont pas débarqués pour un jour, de même que les équipages des *car-ferries* en milieu de semaine.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres contre La Poste et autres, C-39/94, Recueil 1996, p. I-3547, point 62.

⁽⁶⁰⁾ L'analyse doit être faite en se dégageant des divers privilèges, aides, etc. de l'entreprise prestataire.

⁽⁶¹⁾ Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 14 décembre 2000, Union française de l'Express (Ufex) et autres contre Commission, T-613/97, Recueil 2000, p. II-4055, point 70.

⁽⁶²⁾ Il s'agit, d'une part, des prix de location dite «en coque nue» de navires NGV et de *cargo ferries* en haute saison pour de courtes durées en Méditerranée (notamment en Grèce, Italie, France, Espagne et Tunisie) au cours des dernières années, et, d'autre part, des coûts d'armement et d'équipement de ces navires.

⁽⁶³⁾ Le troisième rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 3577/92 concernant l'application du principe de libre circulation des services au cabotage maritime (1997-1998) (document COM(2000) 99 final du 24 février 2000) constate que les coûts d'équipage pour les navires français se trouvent parmi les plus élevés d'Europe. Il s'avère que les coûts salariaux et les charges fiscales supportés par la SNCM (navires battant pavillon français) sont nettement supérieurs aux coûts sociaux et fiscaux des armateurs privés qui opèrent selon les conditions du marché et dont les navires battent un pavillon plus économique.

⁽⁶⁴⁾ Dans le cas des NGV, les prix de marché obtenus sont inférieurs au prix de location payé par Corsica Marittima. Ils s'élèvent à environ 70-80 % de ce prix. L'écart est encore plus prononcé dans le cas des *cargo ferries*.

- (114) D'un point de vue plus général, pour ce qui concerne la couverture des pertes de Corsica Marittima par la SNCM et l'opportunité de prolonger l'activité d'une filiale qui globalement présente un résultat négatif, les autorités françaises font valoir l'aspect stratégique de se positionner, suite à la libéralisation du cabotage en Méditerranée, sur un marché autre que le marché traditionnel. Cette stratégie a pris en compte les perspectives d'une concurrence accrue dans le trafic à destination de la Corse et le fait que les conventions futures du service public seront d'une durée beaucoup plus limitée. En terme d'investissement commercial, les pertes de Corsica Marittima sur la période en cause (36 millions de francs français) sont relativement modestes par rapport au chiffre d'affaires du réseau international du groupe SNCM-Ferryterranée pendant la même période (3 800 millions de francs français). Le montant total des loyers payés par Corsica Marittima a permis au groupe de dégager des recettes, bien que marginales, à partir d'actifs qui autrement seraient restés sous-utilisés.
- (115) En prenant en compte ce qui précède, l'activité de Corsica Marittima peut s'intégrer dans une logique de groupe d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, guidée par des perspectives à long terme ⁽⁶⁵⁾.
- (116) En définitive, en ce qui concerne l'activité de Corsica Marittima sur le marché, la Commission n'a pas constaté de pratiques anormales. Les plaignants ont dénoncé la politique tarifaire agressive de la compagnie. Une telle politique peut correspondre à la stratégie légitime d'une entreprise essayant de s'introduire sur un nouveau marché. Il est avéré que, suite à l'introduction de navires rapides (NGV) par la concurrence sur le marché des lignes maritimes entre la Corse et l'Italie, les prix pratiqués par Corsica Marittima sont supérieurs à la moyenne du marché. En outre, il y a lieu de noter que, sur la base des informations obtenues de la SNCM, les volumes transportés par Corsica Marittima pendant la période 1990-1999 ont été très faibles. Le chiffre d'affaires moyen de Corsica Marittima pendant cette période a été de 7,75 millions de francs français ⁽⁶⁶⁾ et sa part de marché n'a pas dépassé 6,5 %.

7.5. Proportionnalité de l'aide

- (117) L'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, du traité repose sur la condition de la proportionnalité de l'aide. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Au terme de l'examen mené par la Commission, il s'avère que le système conventionnel instauré en 1976 n'a pas conduit à une surcompensation des coûts du service public rendu par la SNCM. Néanmoins, cet examen révèle certains effets nocifs du système conventionnel qui pourraient affecter le développement des échanges à venir.
- (118) A cet égard, on peut se demander si la logique du service public, qui requiert une flotte très importante, excédentaire pendant une grande partie de l'année, ne favorise pas le développement d'activités annexes, telles que la desserte Corse-Italie. On pourrait donc soutenir que le système conventionnel a, d'une certaine manière, rendu possible l'activité de Corsica Marittima, qui, à elle seule, n'aurait sans doute pas été en mesure de se doter d'un tel outil ni de se procurer les navires aux conditions de la SNCM.
- (119) La convention de 1976 entre l'État et la SNCM expire le 31 décembre 2001. Les autorités françaises préparent à l'heure actuelle un nouveau contrat de service public pour assurer la continuité du service. Aux termes de l'article 4 du règlement (CEE) n° 3577/92, lorsqu'un État membre conclut des contrats de service public, il le fait sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires.
- (120) La collectivité territoriale de Corse a lancé un appel d'offres ⁽⁶⁷⁾ pour le nouveau contrat de délégation de service public pour le transport maritime de passagers entre Marseille et différents ports de Corse sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2006. Le nouveau contrat envisagé par les autorités françaises porte sur des obligations de service public beaucoup plus limitées que dans le passé. Par ailleurs, la Commission constate que, comme cela a été indiqué plus haut ⁽⁶⁸⁾, la progression du volume de l'offre estivale en 2001 du fait de la concurrence amène à une restructuration de la desserte estivale et à un nouveau partage des trafics entre opérateurs au détriment de la SNCM.

⁽⁶⁵⁾ Voir l'arrêt «Ufex» précité, point 75.

⁽⁶⁶⁾ 13,3 millions de francs français en 1999.

⁽⁶⁷⁾ JO S 236 du 8.12.2000.

⁽⁶⁸⁾ Voir le considérant 77.

- (121) Selon les plaignants, ce marché pourrait se voir négativement affecté dans le cas d'une ré-affectation de la flotte de continuité territoriale à des liaisons autres que la Corse. Dans la mesure où la SNCM ne serait pas choisie pour remplir à nouveau les obligations de service public à l'échéance de la convention actuellement en vigueur, elle serait probablement contrainte de trouver une utilisation alternative à une partie de sa flotte devenue excédentaire.

La propriété de la flotte

- (122) En ce qui concerne la flotte actuellement en service, les navires faisant partie de la flotte de continuité territoriale ont été achetés en fonction des besoins de transport déterminés par les autorités publiques, sous la responsabilité de la SNCM qui en assumait tous les risques. La SNCM assure le financement nécessaire et demeure titulaire des obligations de remboursement des prêts contractés à cette fin.
- (123) Or il apparaît qu'au 31 décembre 2001, une partie substantielle des coûts d'investissement encourus restera à la charge de la SNCM ⁽⁶⁹⁾. Cette situation est la conséquence de la politique d'investissement suivie au cours des dernières années, marquée notamment par l'introduction de navires à grande vitesse et par la mise en service du paquebot «Napoléon Bonaparte». Il ressort de l'examen des comptes effectué par la Commission que les moyens financiers dégagés par la SNCM dans le cadre des conventions de 1991 et 1996 sont largement insuffisants pour faire face aux obligations financières (investissements et remboursement d'emprunts) auxquelles la SNCM devra continuer à faire face après la date d'échéance de la convention actuelle. Il s'avère que si la SNCM ne bénéficiait plus de la subvention qui lui est accordée, elle ne serait pas en mesure de faire face aux charges de capital inhérentes aux investissements réalisés en vue d'assurer le service public. Le surdimensionnement de sa flotte pourrait aussi compromettre sa pérennité. Dans ces conditions, la Commission constate que le système établi par la convention de 1976 ne procure pas d'avantage illégitime à la SNCM à cet égard.
- (124) Pour ces raisons, la Commission considère qu'il est nécessaire, aux fins du suivi des effets des aides en question au-delà de la date d'échéance du contrat de service public actuellement en vigueur, d'inviter les autorités françaises à l'informer, avant la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de délégation de service public pour la desserte de la Corse que la collectivité territoriale de Corse doit mettre en œuvre à l'échéance de la convention actuelle, des mesures qu'elles envisagent pour adapter la structure de la SNCM aux nouvelles conditions de marché.

8. CONCLUSIONS

- (125) La Commission constate, eu égard aux développements qui précèdent, que les doutes concernant la compatibilité des aides versées à la SNCM dans le cadre des conventions quinquennales de 1991 et 1996 sont levés.
- (126) Dans la mesure où les subventions octroyées à la SNCM n'ont pas excédé les coûts supportés par cette société pour la prestation du service public de desserte maritime de la Corse, tel qu'établi par les pouvoirs publics, il peut être conclu à l'absence de subventions croisées au bénéfice de sa filiale Corsica Marittima. L'examen de la Commission a montré par ailleurs que les loyers acquittés par cette dernière ont été fixés dans les conditions du marché.
- (127) Il convient que la France informe la Commission des mesures qui seront prises, à l'échéance de la Convention de 1976, en ce qui concerne l'adaptation structurelle de la SNCM aux nouvelles conditions de marché résultant de l'application de l'article 4 du règlement (CEE) n° 3577/92,

⁽⁶⁹⁾ Comme cela a été indiqué au considérant 100, les subventions de continuité territoriale ont permis de financer en partie la flotte par le biais des charges financières liées au financement des navires et des amortissements incorporés dans les charges de capital conventionnelles. Selon ces règles, les amortissements des navires sont calculés de manière dégressive sur la base des durées de vie suivantes: douze ans pour les transbordeurs/rouliers, vingt ans pour le «Napoléon Bonaparte» et dix ans pour les navires à grande vitesse.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les aides versées par la France à la Société nationale maritime Corse-Méditerranée dans le cadre des conventions quinquennales conclues avec l'Office des transports de la Corse en 1991 et 1996, à titre de compensations des obligations de service public, sont compatibles avec le marché commun.

Article 2

La couverture des pertes de Corsica Marittima par la SNCM, ainsi que les conditions de location des navires de cette dernière à sa filiale n'ont pas contenu d'éléments d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 3

La France informe la Commission, avant la date d'entrée en vigueur du nouveau contrat de délégation de service public pour la desserte de la Corse, des mesures qui seront prises pour l'adaptation structurelle de la SNCM aux nouvelles conditions de marché résultant de l'application de l'article 4 du règlement (CEE) n° 3577/92.

Article 4

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 octobre 2001.

Par la Commission
Loyola DE PALACIO
Vice-président
