DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2017/1470 DE LA COMMISSION

du 2 février 2017

concernant les régimes d'aides SA.26763 2014/C (ex 2012/NN) mis à exécution par la France en faveur des entreprises de transport par autobus dans la Région Île-de-France

[notifiée sous le numéro C(2017) 439]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, 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 conformément auxdits articles ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par courrier du 7 octobre 2008, reçu le 17 octobre 2008, un plaignant qui a souhaité garder l'anonymat («le plaignant») a déposé une plainte auprès de la Commission contre la Région Île-de-France («la Région») pour avoir instauré depuis 1994 un régime d'aides et de subventions à destination de certaines entreprises de transport dans cette région.

(2) Par courrier du 25 novembre 2008, la Commission a envoyé aux autorités françaises une demande d'information relative à cette plainte.

(3) Par courrier du 13 janvier 2009, les autorités françaises ont demandé à la Commission un délai supplémentaire afin de répondre aux questions de la Commission. Celle-ci a accepté par lettre du 14 janvier 2009. Le délai de réponse a alors été prolongé jusqu'au 18 février 2009.

(4) Les autorités françaises ont répondu à la demande d'information de la Commission le 26 février 2009.

(5) Par courriers du 20 avril, du 2 septembre et du 17 novembre 2010, le plaignant a transmis à la Commission des informations supplémentaires concernant les mesures accordées par la Région.

(6) N'ayant reçu aucune demande d'information complémentaire, les autorités françaises, par lettre du 31 mai 2011, ont demandé à la Commission la confirmation écrite de la clôture de la procédure d'enquête.

(7) Par lettre du 8 juin 2011, la Commission a demandé aux autorités françaises de commenter les informations supplémentaires transmises par le plaignant.

([1]) JO C 141 du 9.5.2014, p. 38.

(8) Malgré les lettres de rappel des 14 novembre 2011 et 29 février 2012 et les courriels des 22 septembre et 8 décembre 2011, la demande d'information de la Commission est restée sans réponse.

(9) Une nouvelle demande d'information a été envoyée aux autorités françaises le 17 juillet 2012.

(10) En l'absence de réponse des autorités françaises dans le délai imparti, une lettre de rappel leur a été envoyée le 25 septembre 2012. Celle-ci est également demeurée sans réponse.

(11) Le 14 décembre 2012, la Commission a adopté une décision d'injonction de fournir des informations. La France a fourni une réponse incomplète le 22 janvier 2013 et s'engageait dans la même réponse à revenir vers la Commission dans les meilleurs délais afin de répondre de manière exhaustive aux questions soulevées dans la décision d'injonction. Au jour de la décision d'ouverture, la Commission n'avait pas reçu d'informations complémentaires.

(12) Le 11 mars 2014, et sans avoir jamais reçu lesdites informations, la Commission a donc ouvert la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»). Cette décision («la décision d'ouverture») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]) et invitait les tiers à soumettre leurs observations sur les mesures en cause.

(13) La France a soumis ses observations le 30 avril 2014. La Commission a également reçu des observations de la part de sept tiers intéressés. Elle les a transmises à la France en lui donnant la possibilité de les commenter. Par lettre du 3 septembre 2014, la France a fait part de son absence de commentaire.

(14) Le 21 juin 2016, hors délai, la Commission a reçu une note commune de la part de quatre des sept tiers intéressés. Cette note visait notamment à préciser la position de ces tiers après que la Cour eut rendu son arrêt dans l'affaire Commission européenne contre Jørgen Andersen («l'arrêt Jørgen Andersen») ([3]).

(15) Enfin, la Région a souhaité compléter ses observations par l'envoi d'une note supplémentaire, le 9 novembre 2016.

2. **CONTEXTE ET PRÉSENTATION DES MESURES EN CAUSE**

(16) Avec plus de 12 millions d'habitants, l'Île-de-France représente à elle seule 18,8 % de la population de la France, ce qui en fait la région la plus peuplée et à la plus forte densité de population (996 habitants/km^2). D'après l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France ([4]), l'Île-de-France détient les records européens de trafic avec plus de 240 000 véhicules par jour en moyenne en 2010 sur cinq de ses tronçons: trois tronçons du boulevard périphérique, un tronçon de l'A1 et un de l'A4, dépassant de loin les sections les plus chargées des autoroutes londoniennes, berlinoises ou milanaises. Mais en dehors de la situation atypique de certains tronçons, l'ensemble du réseau principal supporte des niveaux de trafics exceptionnellement élevés. Une station sur deux du réseau exploité par la direction des routes d'Île-de-France dépasse les 18 000 véhicules par jour et par voie, alors que ce niveau de trafic est considéré comme caractéristique d'une situation très fortement dégradée pour de grandes autoroutes nationales du reste de la France.

(17) On compte environ vingt-trois millions de déplacements mécanisés en Île-de-France (soit deux tiers des déplacements). Plus de la moitié de ceux-ci sont effectués par des véhicules privés (le parc est supérieur à quatre millions de voitures) ou par des véhicules utilitaires. Le solde est assuré par les moyens de transport collectif. La sur-fréquentation du réseau principal d'Île-de-France se manifeste aussi par une circulation constamment dense: le débit horaire reste souvent à son maximum de 6 heures à 21 heures avec un trafic journalier quasiment stable tout au long de l'année. À de tels niveaux de fréquentation, de faibles variations de trafic peuvent engendrer de très grands écarts de vitesses et faire rapidement basculer le flux dans la congestion. Les externalités négatives liées à de tels niveaux de congestion sont manifestes: pollution atmosphérique, pertes de temps, hausse du nombre d'accidents, perte d'attractivité du territoire, etc. Face à une telle situation, le développement d'une offre attractive de transport collectif est indispensable pour atteindre une mobilité durable.

([2]) Rappel de la note n° 1.
([3]) Arrêt de la Cour du 6 octobre 2015, Commission européenne contre Jørgen Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647.
([4]) Rapport de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France publié en mars 2013 et accessible en ligne (www.omnil.fr/IMG/pdf/la_circulation_routiere_en_idf_en_2010.pdf).

(18) L'enquête approfondie de la Commission s'est intéressée à un système de soutien à l'investissement des entreprises de transport collectif régulier par route détentrices d'un contrat de service public dans le contexte particulier de l'Île-de-France, dont il convient de tenir compte. Ce système a évolué au fil du temps et au gré des modalités d'organisation du transport collectif régulier par route en Île-de-France, ce qui a conduit la Commission à distinguer deux périodes:

a) la période 1994-2008, durant laquelle des subventions à l'investissement ont été accordées par la Région en contrepartie de la signature d'un avenant aux conventions d'exploitation déjà formées entre une entreprise de transport et une collectivité publique;

b) la période 2008-2016, durant laquelle des subsides ont été accordés par le Syndicat des Transports d'Île-de-France («le STIF») dans le cadre de la nouvelle organisation des transports prévalant en Île-de-France depuis 2007. Cette période se subdivise elle-même en deux sous-périodes, correspondant aux deux types de contrats de service public successivement mis en place par le STIF.

2.1. **Mesures mises en œuvre par la Région**

(19) Le 20 octobre 1994, la Région a adopté une délibération ([5]) visant à reconduire un ensemble de mesures introduites en 1979 ([6]) en faveur des entreprises qui exploitaient des services de transport collectif régulier par route dans la région Île-de-France. Avant la délibération de 1994, deux délibérations étaient déjà venues modifier le dispositif initial de 1979: en 1984 (CR 84-07) et en 1987 (CR 87-07). Deux autres délibérations lui ont par la suite succédé, en 1998 (CR 44-98) et en 2001 (CR 47-01), avant que le dispositif ne soit définitivement abrogé en 2008.

(20) En application de ces délibérations, la Région pouvait accorder une aide financière aux collectivités publiques qui, soit avaient conclu avec une entreprise privée un contrat d'exploitation de lignes régulières d'autobus, soit les exploitaient directement via une régie. Les collectivités publiques reversaient cette aide à l'entreprise de transport quand cette dernière était propriétaire des investissements subventionnés.

(21) Les subventions accordées étaient principalement destinées à favoriser l'acquisition de véhicules neufs en contrepartie de l'amélioration quantitative de l'offre (augmentation des fréquences ou de l'amplitude, prolongement ou création de lignes nouvelles), de l'amélioration qualitative du service (adhésion à une charte de qualité, autobus à plancher surbaissé), de l'installation de nouveaux équipements à bord des véhicules (dispositifs d'annonce sonore ou visuelle des arrêts), de la mise en œuvre de systèmes d'émission et de validation de titre de transport, de l'aménagement de points et de poteaux d'arrêts, ou la réalisation d'études.

(22) Les collectivités devaient adresser à la Région leurs demandes de subventions.

(23) Le taux de subvention variait entre 25 et 60 % des dépenses hors taxe. Le montant de la subvention était plafonné selon la nature des dépenses.

(24) Les bénéficiaires de l'aide devaient s'engager à maintenir les améliorations quantitatives et qualitatives de l'offre, les véhicules et les équipements, pendant au moins cinq ans à dater de leur mise en service. Durant ces cinq ans, les véhicules bénéficiant des subventions devaient circuler prioritairement et essentiellement sur les lignes concernées.

(25) Enfin, les collectivités publiques maîtresses d'ouvrage et les entreprises étaient tenues de conclure un avenant à leur convention d'exploitation, contresigné par le président du Conseil régional, qui encadrait l'utilisation de l'aide et listait les contreparties imposées à l'entreprise bénéficiaire en termes d'améliorations quantitatives et qualitatives de l'offre.

(26) Selon les autorités françaises, 135 entreprises ont bénéficié de cette mesure entre 1994 et 2008, sur un total de 150 en Île-de-France.

2.1.1. *Procédure devant la juridiction administrative nationale*

(27) En mai 2004, le syndicat autonome des transporteurs de voyageurs («le SATV») a demandé au président du Conseil régional d'abroger les trois délibérations précitées. Face au refus de ce dernier le 17 juin 2004, le SATV a saisi le Tribunal administratif de Paris d'un recours en annulation de la décision de rejet.

([5]) Délibération CR 34-94 du 20 octobre 1994 relative à l'aide pour l'amélioration des services de transports en commun routier exploités par des entreprises privées ou en régie.
([6]) Délibération CR 79-21 du 10 juillet 1979.

(28) Dans son jugement du 10 juillet 2008 ([7]), le Tribunal administratif a fait droit à la demande d'annulation du SATV et a enjoint la Région de soumettre au Conseil régional une nouvelle délibération au motif que l'instauration de ce dispositif d'aides n'avait pas été précédée d'une notification à la Commission européenne. Le Tribunal administratif a par ailleurs enjoint la Région de procéder à l'abrogation des trois délibérations.

(29) La Région, tout en faisant appel de ce jugement, a abrogé les délibérations en litige par la délibération CR 80-08 du 16 octobre 2008.

(30) Le 12 juillet 2010 ([8]), la Cour administrative d'appel («CAA») de Paris a confirmé le jugement du Tribunal administratif. La Région a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État a rejeté ce pourvoi dans un arrêt du 23 juillet 2012 ([9]).

(31) Quatre tiers intéressés ont par ailleurs déposé un recours en tierce-opposition contre l'arrêt de la CAA de Paris. À la suite du rejet de ce recours par la CAA, le 27 novembre 2015, les tiers intéressés ont formé un pourvoi en cassation, qui est à ce jour toujours pendant.

(32) À la suite d'une nouvelle requête introduite par le SATV le 27 octobre 2008, le Tribunal administratif de Paris, par jugement du 4 juin 2013 ([10]), a enjoint la Région d'émettre les titres exécutoires permettant la récupération des aides versées, sur le fondement des délibérations annulées par le jugement n° 0417015 du 10 juillet 2008. La Région a fait appel de ce jugement. Le 31 décembre 2013, la CAA de Paris a rejeté la requête ([11]). La Région a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'État. Ce pourvoi est à ce jour toujours pendant.

2.2. **Mesures mises en œuvre par le STIF**

(33) Le STIF est un établissement public administratif régi par le décret n° 2005-664 du 10 juin 2005. Il organise, coordonne et finance les transports publics de voyageurs en Île-de-France qui sont assurés par la régie autonome des transports parisiens («RATP»), la société nationale des chemins de fer français («la SNCF»), transilien et des entreprises de bus privées, regroupées dans le réseau de l'organisation professionnelle des transports d'Île-de-France («l'OPTILE»).

(34) Par délibération n° 2006/1161 du 13 décembre 2006, le STIF a défini une nouvelle organisation contractuelle pour l'ensemble des lignes de transport collectif régulier par route. L'objectif recherché était de renforcer son rôle d'autorité organisatrice en matière de définition de l'offre et du niveau du service, ainsi qu'en matière de performance des entreprises de transport et de transparence financière.

(35) Cette nouvelle organisation s'appuie sur un cahier de charges régional dont les principes s'inscrivent dans deux contrats successifs conclus pour une durée totale de dix ans:

a) le premier, contrat de type 1 («CT1»), était conclu pour une période maximale de quatre ans (2007-2010 voire 2011 pour les derniers contrats);

b) le second, contrat de type 2 («CT2»), était conclu au terme d'une négociation bilatérale avec chaque entreprise privée pour des réseaux de transport de bassin, pour la période restant à courir jusqu'au 31 décembre 2016.

(36) Ces deux types de contrat reprennent, chacun à leur manière, le principe d'un subventionnement des investissements réalisés par les entreprises de transport.

2.2.1. *Présentation des CT1*

(37) Les CT1 ont été conclus le 13 décembre 2006 avec 75 entreprises privées de transport et sont entrés en vigueur le 1er janvier 2007. Ils ont pris la succession des précédentes conventions d'exploitation, tout en préparant la transition vers la forme contractuelle «cible» que constituait le CT2.

([7]) Jugement n° 0417015/7-1.
([8]) Arrêt n° 08PA04753.
([9]) Arrêt n° 343440.
([10]) Jugement n° 0817138/2-1.
([11]) Arrêt n° 13PA03174.

(38) Le CT1 était conclu avec chaque entreprise pour l'ensemble des lignes qu'elle exploitait. Aux termes de l'article 2-1 du CT1, l'objectif du contrat était de prévoir «les conditions de réalisation de l'entreprise du service public de transport collectif régulier de voyageurs en Île-de-France qu'elle exploite». Il définissait les modalités de fonctionnement des relations entre le STIF et le prestataire en ce qui concerne:

a) la consistance et les engagements de réalisation du service de transport collectif régulier par route tel qu'il est inscrit au plan régional de transport et décrit dans le contrat;

b) les obligations en matière de qualité de services applicables à l'offre de services contractuelle dans le respect des socles minimaux prévus au cahier des charges régional;

c) les biens et investissements;

d) le calcul des contributions du STIF dans le respect des principes définis dans le cahier des charges régional;

e) les modalités spécifiques de fonctionnement de la relation contractuelle entre le STIF et l'entreprise en termes d'information, de contrôle, de révision et de fin de contrat.

(39) Par délibération de son conseil du 2 octobre 2008, le STIF a modifié par avenant («l'avenant n° 3») les CT1 et introduit un mécanisme de subventions à l'investissement en matériel roulant. Le montant de ces subventions était encadré par la définition de prix plafonds auxquels s'appliquait un taux maximal de participation du STIF. Les entreprises bénéficiaires étaient tenues d'affecter les équipements subventionnés à la seule réalisation des activités de service public inscrites au plan de transport du STIF, pour une durée minimale de huit ans.

(40) Au titre du CT1, 836 véhicules ont ainsi été financés pour un montant total de subventions versées de 61,5 millions d'EUR.

2.2.2. *Présentation des CT2*

(41) Le CT2 reprend dans une large mesure les dispositions générales du CT1, notamment en ce qui concerne les objectifs du contrat et les modalités de fonctionnement des relations entre le STIF et le prestataire.

(42) De la même manière, le CT2 prévoit une contribution de la part du STIF «au titre de l'exécution des obligations de service public qui lui sont imposées». Cette contribution comprend une partie, dite «C1», liée aux charges d'exploitation, et une partie, dite «C2», liée au financement des investissements.

(43) La contribution C2 des CT2 ne s'apparente pas à une subvention classique qui, comme pour le système de la Région ou celui des CT1, serait fondée sur l'application d'un couple prix plafond/taux de subvention. La contribution C2 couvre en effet, pour chaque année, l'intégralité des charges d'investissement (nettes de l'effet d'éventuelles subventions perçues par ailleurs), découlant du plan d'investissement validé par le STIF, et retranscrites dans le compte prévisionnel d'exploitation préparé par l'entreprise de transport et validé lui aussi par le STIF.

(44) La contribution C1 vient couvrir les charges d'exploitation découlant de l'exécution des obligations de service public («OSP»), diminuées des recettes et augmentées d'un profit contractuellement négocié. Ces éléments sont eux aussi retranscrits dans le compte prévisionnel d'exploitation préparé par l'entreprise de transport et validé par le STIF. Du fait qu'elle ne relevait pas de problématiques d'investissement, la Commission n'a pas inclus la contribution C1 dans le périmètre de son enquête approfondie, tel que défini dans la décision d'ouverture.

(45) Depuis avril 2012, tous les réseaux sont passés en CT2, soit 143 contrats conclus. Les contrats attribués aux entreprises d'OPTILE n'ont pas fait l'objet d'un avis d'attribution ni d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Les avis d'attribution des contrats conclus avec la RATP et SNCF Mobilités ont été publiés le 3 décembre 2015, c'est-à-dire à une date postérieure à la date d'attribution.

(46) Au titre des CT2 et jusqu'à la date d'envoi de ses observations par le STIF, 2 177 véhicules ont été financés pour un montant total de 796,9 millions d'EUR.

3. RÉSUMÉ DES DOUTES ÉMIS DANS LA DÉCISION D'OUVERTURE

3.1. Présence d'aide

(47) En l'absence de réponse suffisamment étayée de la part des autorités françaises durant l'enquête préliminaire, la Commission avait une compréhension très partielle des mesures faisant l'objet de la plainte. Les doutes exprimés dans la décision du 11 mars 2014 sont largement le reflet de cette information lacunaire.

(48) La Commission s'interrogeait tout d'abord sur la qualification correcte des mesures de soutien à l'investissement mises en œuvre par la Région puis le STIF, à savoir, subventions ou compensations liées à l'exécution d'OSP.

(49) Dans le cas où les autorités françaises parvenaient à démontrer que les dispositifs pouvaient être assimilés à une compensation, le respect des quatre critères énoncés dans l'arrêt Altmark («critères Altmark») ([12]) était incertain. En effet, les OSP ne semblaient pas clairement définies. La Commission émettait aussi des doutes sur l'objectivité et la transparence de la méthode de calcul des pourcentages et plafonds de subvention pour l'acquisition de matériel et de véhicules et relevait que le fait que les montants alloués aux collectivités eussent été fixés de manière forfaitaire ne lui apparaissait pas pertinent pour éviter toute surcompensation. Enfin, elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments pour juger du respect du quatrième critère Altmark relatif à l'analyse des coûts.

3.2. Compatibilité

(50) La Commission indiquait qu'en raison de l'absence de réponse ou de réponses incomplètes des autorités françaises, la question de la base juridique applicable pour l'analyse de la compatibilité des dispositifs visés par la décision d'ouverture n'avait pas été abordée. Par ailleurs, en raison des doutes qui pesaient sur la nature des aides octroyées (subventions ou compensations), le choix d'une base juridique apparaissait prématuré.

(51) S'il fallait considérer les mesures en cause comme des compensations, la Commission exprimait des doutes sur leur compatibilité avec les articles 3, 4 et 6 du règlement (CE) nº 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil ([13]).

4. RÉPONSE DE LA FRANCE À LA DÉCISION D'OUVERTURE

4.1. Présence d'aide

4.1.1. *Mesures mises en œuvre par la Région*

(52) La France soutient que les critères de sélectivité et d'affectation du commerce entre États membres ne sont pas remplis.

4.1.1.1. L'absence de sélectivité

(53) La France explique que l'ensemble des opérateurs de transport collectif régulier par route d'Île-de-France qui en ont fait la demande, ont bénéficié des mesures en cause (135 entreprises sur un total de 150). Par ailleurs, l'octroi des mesures répondait à des conditions objectives et préalablement définies dans la délibération de la région Île-de-France. Il n'y avait donc pas d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les autorités publiques pour l'octroi des mesures.

(54) L'Autorité française de la concurrence a elle-même considéré que le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France constituait un marché spécifique du fait de son cadre juridique particulier. En outre, les matériels utilisés sur le marché du transport par autocar n'étaient pas les mêmes que sur le marché du transport régulier.

4.1.1.2. L'absence d'affectation du commerce entre États membres

(55) Selon la France, il ressort explicitement de la jurisprudence de la Cour qu'un régime d'aide instauré dans un marché fermé à la concurrence ne relève pas du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([14]).

([12]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkersgesellschaft Altmark, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([13]) Règlement (CE) nº 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) nº 1191/69 et (CEE) nº 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1).

([14]) Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta Maura contre Commission, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151.

(56) En l'espèce, les entreprises bénéficiaires des mesures en cause étaient placées en situation monopolistique sur chacune des lignes desservies.

(57) Ainsi, compte tenu du caractère fermé du marché et de la situation monopolistique des entreprises bénéficiaires, les mesures en cause n'étaient pas susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. Le fait qu'une minorité d'entreprises bénéficiaires exerçât une activité sur le territoire d'autres États membres ne modifierait pas cette conclusion, dans la mesure où ces entreprises utilisaient les aides régionales pour les seules missions de service public.

4.1.2. *Mesures mises en œuvre par le STIF*

(58) Selon la France, les mesures mises en œuvre par le STIF doivent être qualifiées de compensations de service public. Ces compensations remplissant les quatre critères Altmark, elles ne constituent pas une aide d'État.

4.1.2.1. Premier critère Altmark

(59) Les OSP à la charge des opérateurs étaient clairement définies dans le CT1 à l'article 4-2, s'agissant notamment d'obligations relatives à l'entretien, l'exploitation, le transport des usagers, la tarification, la sûreté, ou l'information. Ces obligations ont été complétées par l'avenant n° 3, qui définit notamment une obligation d'affectation des véhicules aux lignes du contrat pendant une durée de huit ans.

(60) Le CT2 reprenant les OSP du CT1 (article 5-2) en y ajoutant des dispositions qui renforcent les exigences qualitatives relatives au parc roulant (articles 41 à 43), les OSP à la charge des opérateurs sont là aussi clairement définies. Il s'agit par exemple d'obligations d'investissement, d'entretien ou de maintenance pour garantir une certaine longévité du matériel.

4.1.2.2. Deuxième critère Altmark

(61) S'agissant du CT1, l'avenant n° 3 prévoyait que la compensation versée pour le renouvellement et l'extension du parc fût calculée suivant l'application d'un taux prédéfini de participation maximale du STIF à des prix plafonds également fixés dans l'avenant.

(62) L'article 53 du CT2 prévoit deux types de contributions liées aux OSP: une contribution «C1» (article 53-2) visant à couvrir les charges d'exploitation et une contribution «C2» (article 53-3) visant à couvrir les charges d'investissement.

(63) Dès lors, les compensations ont été selon la France préalablement calculées de façon objective et transparente.

4.1.2.3. Troisième critère Altmark

(64) Les contrats de service public (CT1 et CT2) prévoient que les compensations pour l'investissement ne sont accordées qu'après l'achat des véhicules et des équipements. D'autre part, le STIF diligente des contrôles de cohérence des pièces reçues afin de vérifier que le matériel roulant acheté correspond bien à la demande initiale faite au STIF. Le STIF peut à tout moment réaliser des enquêtes, audits ou contrôles. Les entreprises bénéficiaires ont des obligations de rapports annuels dans lesquels elles doivent rendre compte des investissements réalisés au regard de leur programmation prévisionnelle. Enfin, les contrats comportent des clauses de reversement en cas de non-exécution des engagements contractuels et des pénalités peuvent être appliquées par le STIF. Ces éléments permettraient selon la France de garantir l'absence de surcompensation.

4.1.2.4. Quatrième critère Altmark

(65) Les services du STIF ont élaboré des outils analytiques afin d'effectuer des comparaisons de coûts, à partir de la base de données constituée par tous les opérateurs ayant contracté avec le STIF. Cela assurerait que le niveau de compensation a été déterminé selon une analyse des coûts d'une entreprise moyenne bien gérée.

4.2. **Compatibilité**

4.2.1. *Mesures mises en œuvre par la Région*

(66) La France souligne que, si la Commission devait retenir la qualification de compensation de service public, la base juridique pour apprécier la compatibilité des mesures mises en œuvre par la région serait le règlement (CEE) nº 1191/69 du Conseil ([15]). La France estime que les mesures respectent notamment les conditions énumérées aux articles 2 et 14 de ce règlement.

(67) Par ailleurs, le dispositif mis en place par la Région répondait selon la France aux conditions cumulatives de compatibilité d'une aide d'État au regard de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, à savoir: la contribution à la réalisation d'objectifs d'intérêt commun; la défaillance du marché; l'adéquation du choix de la mesure comme instrument d'action; l'existence d'un effet d'incitation; la limitation de l'aide au minimum nécessaire; des effets négatifs limités; la transparence dans l'octroi de l'aide.

4.2.2. *Mesures mises en œuvre par le STIF*

(68) Si la Commission devait considérer que les mesures mises en œuvre par le STIF constituent une aide d'État, la France estime pouvoir démontrer leur compatibilité en raison de leur conformité avec le règlement (CE) nº 1370/2007. Selon la France, le dispositif du STIF répondrait aux exigences de ce règlement, à savoir la définition claire des OSP, l'établissement préalable de façon objective et transparente des paramètres de calculs de la compensation et la définition des modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services.

(69) Le CT1 répondrait à ces exigences par les obligations énumérées au considérant 64, ainsi que par la possibilité donnée au STIF de mener des contrôles sur les conditions d'exécution de ces obligations.

(70) S'agissant des CT2, les compensations prévues au titre de ces obligations sont subdivisées selon leur objet (couverture des charges d'exploitation ou des charges d'investissement). Dans le cas de non-renouvellement de véhicules tel que prévu au plan d'investissement du parc des véhicules, le montant des amortissements et des frais financiers correspondants est restitué au STIF. La France souligne que le STIF dispose également d'un droit d'audit et de contrôle étendu dans le cadre des CT2. Il semblerait dès lors que le STIF puisse s'assurer que ses versements sont uniquement destinés à couvrir les charges propres au CT2, et qu'ils constituent une juste compensation des OSP compatible avec le règlement (CE) nº 1370/2007 et le marché commun.

5. **OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS ET COMMENTAIRES DE LA FRANCE**

5.1. **Région**

(71) La Région ne s'exprime que sur les mesures qu'elle a elle-même mises en œuvre entre 1994 et 2008.

(72) La Région rappelle que l'organisation des transports en Île-de-France était soumise à un régime dérogatoire au droit commun, justifié par sa situation particulière (poussée démographique, étalement urbain, établissement d'aéroports internationaux, multiples gares).

(73) Les bénéficiaires du dispositif étaient des collectivités publiques ayant conclu un contrat d'exploitation de lignes avec des entreprises privées ou exploitant ces lignes en régie. Ces bénéficiaires étaient actifs sur le marché de l'Île-de-France, qui n'était pas libéralisé.

5.1.1. *Présence d'aide*

(74) Les mesures en cause ne constituent pas des aides d'État. En effet, selon la Région, les critères de sélectivité et d'affectation du commerce entre États membres ne sont pas remplis.

5.1.1.1. Sélectivité

(75) L'octroi des mesures en cause répondait à des conditions objectives et définies permettant à toute entreprise remplissant les conditions de bénéficier de ces mesures. Les entreprises qui n'en ont pas bénéficié, soit n'en avaient pas introduit la demande, soit n'y étaient pas éligibles.

([15]) Règlement (CEE) nº 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO L 156 du 28.6.1969, p. 1).

(76) Le régime juridique du marché des transports publics de voyageurs en Île-de-France a en outre des caractéristiques spécifiques, reconnues par l'Autorité de la concurrence française. Toutes les entreprises ne se trouvant dès lors pas dans une situation juridique et factuelle comparable, on ne peut pas conclure au caractère sélectif des mesures en cause.

(77) Par ailleurs, les entreprises exerçant des activités de transport collectif régulier par route et les entreprises exerçant d'autres types de transport n'utilisent pas le même matériel roulant.

5.1.1.2. Affectation de la concurrence et des échanges entre États membres

(78) La Région partage l'analyse de la France sur ce point.

5.1.2. *Compatibilité*

(79) Considérant que les mesures ne peuvent être qualifiées d'aides, la Région n'analyse pas leur compatibilité.

5.1.3. *Qualification de régime d'aides existant*

(80) Dans ses dernières observations, la Région introduit l'argument selon lequel le dispositif en vigueur jusqu'en 2008 devrait s'analyser comme un régime d'aides existant. Selon la Région, ce dispositif a été instauré sur le fondement de textes législatifs datant de 1949 et 1959, c'est-à-dire à une date (1949) antérieure au traité de Rome ou, s'il fallait retenir l'année 1959, à une date où le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France n'était pas ouvert à la concurrence.

5.2. **STIF**

(81) Le STIF ne s'exprime que sur les mesures qu'il a lui-même mises en œuvre: les CT1 et CT2.

5.2.1. *Présence d'aide*

(82) D'après le STIF, les mesures en cause ne peuvent pas être qualifiées d'aides d'État dans la mesure où elles remplissent les quatre critères Altmark.

5.2.1.1. Premier critère Altmark

(83) Le premier critère Altmark serait rempli selon le STIF, dès lors que les OSP pesant sur les entreprises de transport sont effectivement présentées de manière claire et précise, y compris pour celles correspondant aux charges d'investissement. Le dispositif a pour objet et pour effet d'imposer à des entreprises privées de transport des obligations d'exploiter et de transporter, ainsi que des obligations tarifaires, indispensables pour garantir une offre de service de transport assimilable à une OSP.

(84) Concernant les CT1, l'ensemble des obligations était listé dans chaque contrat. Quant aux CT2, ils s'inscrivent dans la continuité des CT1, qui fixaient déjà clairement les OSP.

(85) La capacité à exécuter la mission de service public et à satisfaire à ses obligations dépend aussi des véhicules (qualité, équipements, âge, etc.), impliquant des obligations détaillées liées aux véhicules y compris l'obligation, dans le cadre des CT2, d'établir un plan d'investissement précis.

5.2.1.2. Deuxième critère Altmark

(86) S'agissant des CT1, le STIF considère que les paramètres servant de base pour le calcul de la compensation de service public étaient objectifs et transparents.

(87) Les CT2 contiennent les données pour le calcul de la compensation, impliquant que les paramètres sont connus à l'avance et sont établis de manière objective et transparente. Dans les CT2, un compte financier du service contractualisé entre le STIF et l'entreprise est prévu, lequel traduit l'équilibre économique du contrat et comporte l'ensemble des produits et charges de l'entreprise, y compris les contributions du STIF.

(88) Les deux types de contrats comportent en outre des mécanismes de contrôle des compensations.

(89) Dès lors, selon le STIF les paramètres pour la compensation accordée aux opérateurs ont été établis à l'avance, de façon objective et transparente.

5.2.1.3. Troisième critère Altmark

(90) La méthode pour sélectionner et comparer les offres et calibrer les contrats en amont de leur signature permet d'après le STIF d'écarter tout risque de surcompensation.

(91) En effet, une analyse poussée des coûts d'exploitation est menée avant la signature des contrats et des avenants, reposant sur un compte d'exploitation prévisionnel établi par l'entreprise candidate et articulant des données techniques et économiques. Cette analyse prend en compte les critères suivants:

a) le volume d'offre par ligne, par période et par tranche horaire, lequel permet de déterminer le nombre d'heures de conduite nécessaire à l'exploitation de chaque ligne selon la période de l'année;

b) le dimensionnement approprié du parc de véhicules pour chaque partie du réseau;

c) le niveau de contribution qui dépend de la négociation des coûts d'exploitation reposant sur une présentation analytique détaillée par l'entreprise; et

d) une formule de révision pour transposer les montants contractuels en euros courants.

(92) La méthode utilisée en aval lors de l'exécution du contrat permettrait également d'éviter toute surcompensation. Sont prévus:

a) dans le cadre du CT1, un contrôle sur les conditions d'exécution des OSP, y compris au regard des compensations versées pour l'acquisition des véhicules;

b) dans le cadre du CT2, la restitution du montant des amortissements et des frais financiers en cas de non-renouvellement des véhicules tel que programmé dans le plan d'investissement.

(93) Pour les deux types de contrats, le STIF contrôle l'utilisation effective des contributions versées.

5.2.1.4. Quatrième critère Altmark

(94) L'octroi de la mission de service public n'a pas fait l'objet d'une procédure de marché public.

(95) En revanche, le niveau des compensations ressort selon le STIF d'une analyse fine et poussée des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée aurait supportés. compte tenu du nombre de contrats et de la variété des opérateurs, le STIF est d'avis qu'il a une vision précise et complète de la réalité du marché, d'autant que le contrat de chaque opérateur repose sur un modèle type et sur des données individuelles détaillées.

(96) Le STIF dispose en outre d'outils d'analyse élaborés. Il a sollicité l'intervention de bureaux d'étude pour réaliser des audits ou approfondir des analyses techniques internes et a procédé à des comparaisons d'offres sur le marché d'Île-de-France, ainsi que sur les marchés du transport de voyageurs en province octroyés dans le cadre de mises en concurrence.

(97) Les exigences du STIF en termes de qualité de service satisfont selon celui-ci aux critères de comparabilité avec une entreprise moyenne bien gérée. Les CT1 contenaient des objectifs communs dans le but d'harmoniser la qualité sur le réseau de bus, des indicateurs mesurant la qualité du service, avec un système d'incitation financière à la progression. Le système est complété dans les CT2.

(98) Par conséquent, le niveau des compensations a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport, aurait supportés pour exécuter ces obligations.

5.2.2. *Compatibilité*

(99) Si la Commission devait toutefois considérer le dispositif comme une aide d'État, le STIF demande à ce qu'elle précise la base juridique sur laquelle elle entend apprécier la compatibilité. Le STIF s'interroge en effet sur le fait que, dans sa décision d'ouverture, la Commission a considéré que l'examen de la compatibilité devait se faire sur la base du règlement (CE) nº 1370/2007. Étant donné que les mesures visées sont antérieures à ce règlement, il faudrait selon le STIF lui préférer le règlement (CEE) nº 1191/69. Cependant, par souci de cohérence avec la décision d'ouverture de la Commission, le STIF base ses observations sur le règlement (CE) nº 1370/2007.

(100) Selon le STIF, les CT1 et CT2 remplissent toutes les conditions énoncées par le règlement (CE) n° 1370/2007.

(101) En premier lieu, les contrats conclus avec les opérateurs privés sont bien des contrats de service public au sens du règlement (CE) n° 1370/2007, le STIF représentant l'autorité compétente.

(102) En second lieu, la condition selon laquelle les OSP doivent être clairement définies est également remplie, avec une définition claire des zones géographiques concernées.

(103) En troisième lieu, les paramètres pour le calcul de la compensation sont précis, fixés à l'avance de façon objective et transparente.

(104) En quatrième lieu, les contrats comprennent les détails des coûts à la charge de l'entreprise et du STIF.

(105) En cinquième lieu, sur la base du raisonnement mentionné aux considérants 90 à 93, le risque de surcompensation devrait être exclu.

5.3. **L'OPTILE**

(106) L'OPTILE regroupe 70 entreprises (chiffre 2012) exploitant des services réguliers de transports inscrits au plan de transport de la Région à l'exception de la SNCF et de la RATP. Ses observations ne concernent que les mesures mises en œuvre par la Région.

5.3.1. *Présence d'aide*

(107) Contrairement à ce qu'a supposé la Commission dans sa décision d'ouverture, l'OPTILE estime que ces aides ne viennent pas s'ajouter aux compensations déjà versées par les collectivités locales et ne représentent dès lors pas un versement supplémentaire, mais un allégement des compensations versées par les collectivités.

(108) Par ailleurs, le versement des aides a été subordonné à la conclusion d'avenants aux contrats de service public préexistants imposant de nouvelles obligations à l'exploitant.

(109) Selon l'OPTILE, un seul des quatre critères de qualification d'aide d'État serait donc rempli, à savoir la présence de ressources publiques. La sélectivité, la présence d'un avantage économique ainsi que l'affectation de la concurrence et des échanges entre États membres feraient défaut.

5.3.1.1. Avantage économique

(110) Les aides de la Région étaient destinées aux collectivités territoriales et non pas aux entreprises de transport, l'objectif étant d'alléger la charge financière pesant sur ces collectivités.

(111) Si ces aides n'avaient pas été versées, soit l'exécution des contrats se serait poursuivie sans modification, le niveau de l'offre et les modalités du service définis au contrat initial demeurant inchangés, soit les collectivités organisatrices auraient dû verser des compensations plus importantes du fait de l'augmentation du déficit résultant de l'insuffisance des recettes tarifaires au regard des coûts de l'offre de services redéfinie dans les avenants aux contrats de service public.

(112) Les sommes mises à disposition des entreprises au moment de l'acquisition des véhicules étaient restituées aux collectivités organisatrices sur la durée d'amortissement des matériels et la charge financière pour les entreprises était la même qu'en cas de recours à un crédit bancaire. Il s'agissait donc d'un transfert de charge entre collectivités territoriales.

(113) En outre, les aides de la Région étaient selon l'OPTILE assimilables à des compensations de service public. Les quatre critères Altmark étant remplis, l'existence d'un avantage économique serait exclue.

(114) S'agissant du premier critère Altmark, le versement des aides de la Région était subordonné à la conclusion d'un avenant aux contrats conclus entre les collectivités organisatrices et les entreprises. Cet avenant matérialisait une augmentation de l'offre et comportait des obligations pour une amélioration qualitative, dont la bonne exécution était contrôlée.

(115) S'agissant du deuxième critère Altmark, les paramètres de calcul de la compensation étaient établis à l'avance, de manière objective et transparente, et reposaient sur la détermination objective du coût du service. L'OPTILE donne pour exemple les taux de participation de la Région au financement des véhicules, de 25 à 60 % du coût d'acquisition selon les caractéristiques des véhicules et du réseau, lesquels étaient fixés à l'avance, tout comme les valeurs maximales d'assiette des subventions. Par ailleurs, la méthode d'imputation de la subvention sur la compensation versée à l'entreprise exploitante était déterminée dans le modèle d'avenant.

(116) S'agissant du troisième critère Altmark, les compensations à la charge des collectivités étaient déterminées sur la base d'un budget prévisionnel, lui-même établi sur la base des coûts d'exploitation du service. Ces coûts intégraient l'allégement relatif aux incidences de la subvention d'équipement de la Région et des recettes déterminées selon les derniers comptages de passagers. Les conventions conféraient à la collectivité un droit de contrôle des comptes de l'entreprise.

(117) S'agissant du quatrième critère Altmark, les collectivités étudiaient préalablement à la conclusion des conventions la structure des coûts des entreprises. Les coûts relatifs à la fourniture du matériel roulant ne représentent d'ailleurs qu'une part d'environ 15 %.

5.3.1.2. Sélectivité

(118) Toutes les collectivités organisatrices d'un réseau de transport collectif régulier par route en Île-de-France étaient susceptibles de bénéficier de ces aides. Les critères d'attribution étaient préalables et objectifs. Les entreprises exerçant seulement une activité de transport occasionnel n'étaient quant à elles pas concernées.

5.3.1.3. Affectation de la concurrence et des échanges entre États membres

(119) D'une part, le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France n'était pas ouvert à la concurrence. D'autre part, lorsque le dispositif a été créé en 1979, les marchés de transport n'étaient pas encore ouverts à la concurrence dans les autres États membres.

(120) L'éventualité envisagée par la Commission d'une utilisation par les entreprises d'Île-de-France des matériels subventionnés pour se porter candidates à l'attribution d'autres marchés de transport ouverts à la concurrence en France et en Europe ne serait pas réalisable, ni contractuellement ni matériellement. En effet, d'une part les dispositions contractuelles limitaient l'utilisation des véhicules partiellement subventionnés par la Région pour d'autres activités et excluaient de pouvoir tirer avantage du dispositif régional pour opérer sur un autre marché et, d'autre part, les matériels roulants utilisés pour assurer le service conventionné en Île-de-France ne pouvaient matériellement pas être affectés simultanément hors d'Île-de-France à la réalisation d'un service similaire sur d'autres marchés.

(121) Par ailleurs, les véhicules destinés au transport urbain de passagers majoritairement debout ne seraient pas selon l'OPTILE utilisables pour des transports occasionnels nécessitant l'emploi d'autocars aménagés pour le transport de passagers assis.

5.3.2. *Compatibilité*

(122) Si le dispositif devait être vu comme une aide d'État, la compatibilité devrait être examinée au regard des dispositions du règlement (CEE) n° 1191/69 et non pas du règlement (CE) n° 1370/2007, pour des raisons de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

(123) Conformément au règlement (CEE) n° 1191/69, la conclusion de contrats de service public était nécessaire pour répondre à l'évolution démographique et à la volonté de fournir un service de transport collectif régulier par route suffisant, sans en faire supporter le coût aux utilisateurs, tout en y ajoutant des préoccupations liées aux normes environnementales. Ces contrats étaient notamment conformes à l'article 14 du règlement puisqu'ils comprenaient les points minimaux demandés. Finalement, la compensation versée aux entreprises ne dépassait pas ce qui était nécessaire pour assurer le fonctionnement du service public: elle était plafonnée au montant de la différence entre les coûts d'exécution des services définis au contrat et la somme de toutes les recettes en résultant.

(124) Si le dispositif devait être vu comme une aide d'État, il y aurait donc lieu de le déclarer compatible sur la base du règlement (CEE) n° 1191/69.

5.4. **Keolis**

(125) Keolis est un groupe de sociétés opérant dans le secteur du transport, et en particulier dans le secteur du transport collectif régulier par route en Île-de-France. Il est membre de l'OPTILE. Les observations de Keolis ne concernent que les mesures mises en œuvre par la Région.

5.4.1. *Présence d'aide et conformité au règlement (CEE) nº 1191/69*

(126) Les collectivités ont certes été aidées par la Région, mais Keolis affirme que l'opération a été financièrement neutre pour les opérateurs. Sans aide, les collectivités auraient dû soit verser une subvention équivalente aux opérateurs avec lesquels elles étaient liées par une convention d'exploitation, soit consentir à une réduction du service. Les opérateurs n'ont donc pas bénéficié d'avantage supplémentaire par rapport aux financements publics sans le dispositif de la Région.

(127) Par ailleurs, le dispositif en cause ne peut être séparé des conventions d'exploitation signées entre entreprises de transport et collectivités. Il ne représentait en effet qu'un aspect de la mise en œuvre par les collectivités territoriales de contrats de service public au sens de l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69, aux dispositions duquel, selon Keolis, ces contrats étaient conformes.

(128) Par conséquent, le dispositif n'était pas en lui-même vecteur d'aides d'État, les opérateurs n'en retirant pas d'avantage économique.

5.4.2. *Qualification de régime d'aides existant*

(129) D'après Keolis, le dispositif mis en place par la Région en 1994 était un régime existant puisqu'il mettait en application les dispositions de l'article 19 du décret de 1949 ([16]), édicté avant l'entrée en vigueur du traité de Rome. Les mesures en cause doivent donc être examinées dans le cadre du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil ([17]) («le règlement de procédure de 1999»), et il reviendrait uniquement à la Commission de proposer aux autorités françaises, s'il y a lieu, des mesures utiles pour l'avenir. Cependant, le dispositif en cause ayant été abrogé en 2008, il n'y aurait plus lieu de l'examiner.

(130) Même si l'on devait retenir 1994 comme année d'instauration du dispositif de la Région, la même conclusion s'imposerait. En 1994, le secteur économique concerné était en effet fermé à la concurrence, comme l'illustrent les décisions adoptées par la Commission en 1997 et 1998 ([18]). Le critère d'affectation des échanges entre États membres n'était donc pas rempli.

(131) Le marché commun a certes évolué depuis 1994, certains États membres ayant unilatéralement décidé d'ouvrir à la concurrence leurs marchés locaux de transport de voyageurs. Mais même si cette évolution suffisait à conférer aujourd'hui le caractère d'aide d'État au dispositif mis en place par la Région, ce dernier serait alors simplement devenu un régime d'aide existant. Pour la raison exposée au considérant 129, il n'y a donc pas lieu de l'examiner.

5.5. **RATP Dev**

(132) La société RATP Développement («RATP Dev») est une filiale de la RATP, établissement public ayant pour activité principale le transport urbain et interurbain de voyageurs par route et rail. Ses observations ne concernent que le dispositif mis en place par la Région et le contrat CT1.

5.5.1. *Présence d'aide*

5.5.1.1. Mesures mises en œuvre par la Région

(133) RATP Dev considère que deux critères font défaut pour pouvoir qualifier d'aide les mesures mises en œuvre par la Région: celui de la sélectivité et celui de l'avantage économique.

([16]) Décret nº 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers.

([17]) Règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

([18]) Décision 98/693/CE de la Commission du 1er juillet 1998 concernant le régime espagnol d'aide à l'achat de véhicules industriels Plan Renove Industrial (août 1994-décembre 1996) (JO L 329 du 5.12.1998, p. 23); décision 98/182/CE de la Commission du 30 juillet 1997 concernant les aides octroyées par la région Frioul-Vénétie Julienne (Italie) aux entreprises de transport routier de marchandises de la région (JO L 66 du 6.3.1998, p. 18).

(134) En ce qui concerne le critère de sélectivité, le cadre juridique particulier du marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France en faisait un marché géographique à part, comme l'a aussi relevé l'Autorité de la concurrence française. Dans le cadre de référence que constituait ce marché, le dispositif de la Région était une mesure générale non-discriminatoire et non-discrétionnaire, puisqu'elle bénéficiait à l'ensemble des entreprises de transport collectif régulier par route d'Île-de-France signataires d'une convention d'exploitation avec une collectivité locale.

(135) À la lumière des conditions de sélectivité géographique ([19]) et de sélectivité matérielle ([20]), telles que définies par la jurisprudence de l'Union, le dispositif de la Région constituait non pas une aide d'État, mais une mesure générale.

(136) En ce qui concerne le critère de l'avantage économique, les subventions de la Région devaient être assimilées à des compensations de service public. Ces compensations étant conformes aux quatre critères Altmark, elles n'étaient pas vectrices d'un avantage économique.

(137) S'agissant du premier critère Altmark exigeant une définition claire des OSP, RATP Dev souligne que, lorsque les compensations liées à l'exécution de ces obligations proviennent de plusieurs ressources étatiques, elles doivent être analysées par rapport à l'ensemble des OSP qui sont incluses dans le contrat de service public. Il serait donc inexact de considérer que les subventions de la Région n'ont été octroyées que pour compenser les obligations supplémentaires imposées par la Région. Elles étaient au contraire une contribution, parmi d'autres, à la compensation versée aux entreprises de transport.

(138) Ces OSP étaient clairement définies dans les conventions d'exploitation conclues entre les collectivités locales et les entreprises de transport, les modifications exigées comme condition d'octroi des subventions de la Région ne venant qu'en complément. L'obligation d'investir dans du matériel roulant a en outre clairement été reconnue par la Commission, notamment dans les lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires ([21]), comme une OSP pouvant faire l'objet de compensation pour son exécution.

(139) S'agissant du deuxième critère Altmark, les taux des subventions étaient clairement établis selon les différents objectifs d'acquisition de véhicules (de 25 à 60 % selon qu'il s'agit d'une extension de parc ou d'un investissement en renouvellement) et les plafonds des subventions étaient préalablement fixés. Le dispositif de paramétrage était régulièrement revu, prenant en compte la nécessité de réadapter préalablement et de manière transparente le niveau des subventions pour éviter toute surcompensation.

(140) S'agissant des troisième et quatrième critères Altmark, le régime financier des conventions d'exploitation prévoyait que l'entreprise de transport communiquât chaque année un compte d'exploitation prévisionnel, strictement encadré, auquel les recettes inhérentes aux subventions de la Région étaient intégrées. La participation de la collectivité locale cocontractante était fixée en fonction du déficit relevé dans le compte d'exploitation prévisionnel. Des mécanismes de restitution pour éviter toute surcompensation étaient également mis en œuvre.

5.5.1.2. Mesures mises en œuvre par le STIF dans le cadre du CT1

(141) Selon RATP Dev, le dispositif mis en œuvre par le STIF ne remplit pas les critères de la sélectivité et de l'avantage économique. Il ne peut donc être qualifié d'aide d'État.

(142) En ce qui concerne le critère de sélectivité, le même raisonnement que celui présenté aux considérants 134 et 135 s'applique.

(143) En ce qui concerne le critère de l'avantage économique, les subventions du STIF s'apparentaient à des compensations de service public. Selon RATP Dev, elles remplissaient les quatre critères Altmark.

(144) S'agissant du premier critère Altmark, RATP Dev relève que la Commission n'a pas contesté, dans sa décision d'ouverture, que les charges d'exploitation venaient compenser l'exécution d'OSP clairement définies.

(145) S'agissant du deuxième critère Altmark, pour chacune des lignes concernées les entreprises cocontractantes soumettaient des dossiers au STIF. Ces dossiers évaluaient le besoin de financement en fonction d'une analyse financière détaillée.

([19]) Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 6 septembre 2006, Portugal contre Commission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, points 56 à 58.
([20]) Voir par exemple l'arrêt du Tribunal du 7 mars 2012, British Aggregates contre Commission, T-210/02, ECLI:EU:T:2012:110.
([21]) JO C 184 du 22.7.2008, p. 13.

(146) Finalement, sous les considérations liées aux troisième et quatrième critères, RATP Dev explique que l'analyse juridique des CT1 indique clairement que les principes applicables à la rémunération étaient conformes à la jurisprudence Altmark, ces contrats connaissant également des mécanismes de contrôle pouvant aboutir à la restitution de l'aide.

5.5.2. *Qualification de régime d'aides existant*

(147) RATP Dev considère les dispositifs de la Région et du STIF comme des régimes d'aide existants au sens du règlement de procédure de 1999, du fait qu'ils ont été instaurés, selon RATP Dev, avant l'entrée en vigueur du TFUE, et que les marchés du transport régulier pertinents étaient encore des marchés fermés à cette époque.

(148) Le dispositif de la Région serait en effet fondé sur une disposition réglementaire qui n'aurait pas évolué entre 1949 et 2012, tandis que le dispositif du STIF serait le prolongement d'un régime instauré en 1948.

(149) Les dispositifs de la Région et du STIF ne constituaient pas des aides d'État lors de leur mise en œuvre, dans la mesure où ils n'entravaient pas le commerce intracommunautaire. À l'époque de leur instauration, les marchés concernés étaient fermés à la concurrence, ce qui exclut le respect du quatrième critère de qualification d'aide d'État.

(150) La Commission ne dispose d'aucun pouvoir pour exiger le recouvrement des aides versées dans le cadre de ces régimes d'aides existants. Elle ne peut prescrire que des mesures correctives pour l'avenir.

5.5.3. *Compatibilité*

(151) Si la compatibilité dans le cas d'aides d'État devait être analysée, il faudrait selon RATP Dev l'étudier à l'aune du règlement (CEE) n° 1191/69 pour les subventions versées avant le 3 décembre 2009, date d'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1370/2007.

(152) Les contrats conclus par les entreprises de RATP Dev peuvent être considérés comme des contrats de service public au sens du règlement (CEE) n° 1191/69. Pour les raisons déjà exposées au considérant 140, ces contrats garantissaient qu'aucune surcompensation ne fût versée aux entreprises de transport. Les subventions de la Région faisant partie des compensations versées dans le cadre de ces contrats, elles sont conformes au règlement (CEE) n° 1191/69 et par là-même compatibles avec le marché intérieur. Le même raisonnement s'applique, selon RATP Dev, aux compensations versées par le STIF avant le 3 décembre 2009 dans le cadre du CT1.

(153) Pour les subventions versées après le 3 décembre 2009, RATP Dev considère que le règlement (CE) n° 1370/2007 doit s'appliquer. Ce règlement dispose que les compensations versées dans le cadre de contrats de service public sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de notification si: i) les contrats incluent le contenu obligatoire décrit à l'article 4 du règlement, et ii) les compensations n'engendrent aucune surcompensation. Ces deux conditions étant selon RATP Dev remplies, celle-ci conclut que les mesures sont compatibles avec le marché intérieur.

5.6. **Transdev Île-de-France**

(154) Transdev Île-de-France («Transdev») fait partie du groupe Transdev et exerce ses activités dans le secteur du transport de voyageurs en Île-de-France où elle exploite des réseaux de transport routier de voyageurs en dehors de la zone centrale desservie par la RATP.

(155) Ses observations ne concernent que les mesures mises en œuvre par la Région, bien que les exemples de contrats utilisés à l'appui de son argumentation couvrent également une partie de la période des CT1 et CT2.

(156) À titre introductif, Transdev rappelle que des règles spécifiques à l'Île-de-France régissent l'activité du transport collectif régulier de voyageurs par route, ce secteur dérogeant au droit commun des transports.

(157) Pendant la période en cause, l'autorité organisatrice pouvait choisir les exploitants du réseau sans mise en concurrence préalable par inscription administrative au plan de transport, du fait notamment que le règlement (CE) n° 1370/2007 n'était pas encore entré en vigueur.

(158) Par ailleurs, elle précise que l'autorité organisatrice faisait naître des déficits structurels en fixant administrativement les tarifs aux usagers, indépendamment du coût réel de la prestation. Ces déficits étaient justement compensés financièrement dans le cadre de contrats de service public.

(159) Enfin, le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France n'était pas ouvert à la concurrence.

5.6.1. *Présence d'aide*

(160) Transdev a mandaté le cabinet Microeconomix pour analyser trois conventions et leurs avenants, ainsi que les flux financiers associés à celles-ci. Elle présente les principaux résultats et précise que le rapport d'expertise démontre clairement la neutralité du régime de subventions et l'absence de surcompensation.

(161) Selon Transdev, le mécanisme de traitement des subventions régionales induisait que celles-ci n'étaient aucunement assimilables à une aide à l'investissement. En effet, les subventions régionales étaient en quelque sorte restituées à la collectivité maîtresse d'ouvrage, sur la durée d'amortissement des biens, par l'incidence négative que celles-ci avaient sur les compensations versées par la collectivité.

(162) La mesure en cause ne représentait ainsi qu'une modalité parfaitement neutre de versement des compensations de service public aux opérateurs de transport titulaires d'un contrat de service public.

(163) Du fait de cette neutralité, les critères d'existence d'une aide d'État ne sont pas remplis.

5.6.1.1. Ressources d'État et imputabilité

(164) Transdev estime que, comme les sommes versées par la Région revenaient in fine aux collectivités locales, les fonds n'ont jamais quitté la sphère publique.

5.6.1.2. Avantage économique

(165) Comme la mise à disposition des fonds ne se faisait pas à des conditions plus favorables que celles disponibles sur le marché bancaire, les opérateurs ne retiraient aucun avantage. L'avantage était consenti par la Région aux collectivités, sans effet sur la concurrence.

(166) Par ailleurs, Transdev nie que les équipements cofinancés par la Région aient pu concurrencer ceux d'entreprises non éligibles aux subventions.

5.6.1.3. Sélectivité

(167) Toutes les entreprises actives sur le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France étaient concernées de la même façon, si bien que la mesure n'était pas sélective dans ce référentiel.

5.6.1.4. Affectation de la concurrence et des échanges entre les États membres

(168) En l'absence d'avantage économique et de sélectivité, Transdev estime qu'il n'existait aucune possibilité d'atteinte à la concurrence et, partant, pas non plus d'affectation du commerce entre États membres.

5.6.2. *Compatibilité*

(169) Si la Commission devait cependant conclure à la présence d'une aide d'État, Transdev estime que le régime en cause serait compatible avec le marché intérieur de par sa conformité au règlement (CEE) n° 1191/69.

5.7. **Union internationale des transports publics**

(170) L'union internationale des transports publics («l'UITP») est l'organisation internationale des transports publics qui couvre tous les modes de transport public et rassemble plus de 3 100 membres (opérateurs, autorités et fournisseurs) à travers le monde.

(171) L'UITP n'entre pas dans les détails des mécanismes examinés dans la décision d'ouverture. Elle saisit l'occasion de rappeler certains principes essentiels quant au secteur concerné.

(172) En premier lieu, les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre et d'interprétation dans la définition des OSP, conditionnées notamment par les besoins des utilisateurs, conformément au principe fixé dans le règlement (CE) n° 1370/2007.

(173) En second lieu, les transports publics en Europe sont caractérisés par le fait que les coûts d'exploitation sont en moyenne couverts à hauteur d'environ 50 % par les recettes de tarification (30 % à Paris). Il est dès lors crucial que les OSP soient correctement compensées par les autorités publiques.

(174) Enfin, au contraire de ce qui serait insinué au considérant 43 de la décision d'ouverture de la Commission, les OSP ne sont pas limitées aux coûts d'exploitation des services de transport: elles peuvent viser l'amélioration de la qualité du service, de l'infrastructure et du matériel roulant. Les mesures peuvent être compatibles avec le marché intérieur si elles remplissent les conditions de la réglementation applicable, à savoir le règlement (CE) nº 1370/2007 ou le règlement (CEE) nº 1191/69.

5.8. **Observations complémentaires de RATP Dev, Transdev, l'OPTILE et Kéolis transmises le 21 juin 2016**

(175) En premier lieu, les quatre tiers intéressés qui ont souhaité compléter leurs observations attirent l'attention de la Commission sur une décision prise par celle-ci dans le cadre de l'examen de la compatibilité d'un régime d'aides d'État mis en place par la République tchèque (la «décision Autobus Porizeni») ([22]). Les faits sous-tendant cette décision étaient, selon les tiers, très similaires à ceux du dispositif de la Région (repris par le CT1). Or, la Commission a examiné le système tchèque de subventions à l'investissement en tenant compte de la répercussion des subventions sur les compensations d'exploitation octroyées dans le cadre des conventions d'exploitation, et l'ont déclaré compatible sur la base du règlement (CEE) nº 1191/69.

(176) Les tiers intéressés considèrent ensuite que l'arrêt Jørgen Andersen a tranché la question concernant le règlement relatif au service public de transport de voyageurs applicable dans la présente affaire: il s'agit du règlement (CEE) nº 1191/69 dans sa version modifiée de 1991, et non pas du règlement (CE) nº 1370/2007.

(177) À titre principal, les tiers intéressés invoquent le fait que les subventions régionales versées en vertu du dispositif mis en place par la Région ne constituent pas des aides d'État. Ils en arrivent à cette conclusion en raison de la prise en compte, dans le cadre de ce dispositif, d'un taux d'intérêt annuel appliqué à la subvention pour l'achat du matériel roulant.

(178) En ce qui concerne la question du règlement applicable, les tiers intéressés font valoir que l'arrêt Jørgen Andersen a fixé les règles d'application dans le temps des règlements (CEE) nº 1191/69 et (CE) nº 1370/2007. Par cet arrêt, la Cour a jugé que le règlement (CEE) nº 1191/69 s'applique pour l'examen:

a) de la légalité des aides versées avant le 3 décembre 2009 car le règlement (CEE) nº 1191/69 est un règlement d'exemption qui exonère de notification les compensations versées conformément à ces dispositions;

b) de la légalité et de la compatibilité des aides versées en exécution des contrats en cours au 3 décembre 2009 et se prolongeant pendant des périodes variables fixées en vertu de l'article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1370/2007.

(179) Conformément à l'arrêt Jørgen Andersen qui s'impose à la Commission en l'espèce, elle devra examiner les aides versées avant le 3 décembre 2009 en vertu du règlement (CEE) nº 1191/69, y compris pour les compensations versées sous forme de prix dans le cadre du régime de contrat de service public. Par ailleurs, les modalités de calcul des compensations versées sous forme de prix ont été fixées par la jurisprudence Danske Bus ([23]) qui exige que ces compensations soient «directement et exclusivement nécessaires à l'accomplissement du service public de transport en tant que tel» ([24]).

(180) Si, par extraordinaire, la Commission refusait de considérer le règlement (CEE) nº 1191/69 comme un règlement d'exemption, elle devra, conformément à sa pratique décisionnelle, conclure à la compatibilité des subventions régionales issues du dispositif de la Région.

(181) Si la Commission refusait d'appliquer les principes énoncés dans l'arrêt Jørgen Andersen en appliquant le règlement (CE) nº 1370/2007, il lui faudrait constater que les conditions d'application concernant l'examen de la compatibilité des compensations versées sous forme de prix sont identiques à celles du règlement (CEE) nº 1191/69.

([22]) Décision de la Commission du 16 avril 2008 concernant l'aide d'État N 350/2007 mise à exécution par la République tchèque en faveur des Autobus Porizeni.
([23]) Arrêt du Tribunal du 16 mars 2004, Danske Busvognmænd contre Commission, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.
([24]) Ibidem, point 86.

(182) Enfin, les tiers intéressés complètent également leurs écritures sur l'application du régime d'aides existant à la suite de la décision Dublin Bus/Irish Bus de la Commission du 15 octobre 2014 ([25]). En effet, par cette décision, la Commission a considéré qu'un système de subvention aux investissements, instauré en 1985 et très similaire au dispositif mis en place par la Région, constituait un régime d'aides existant.

6. APPRÉCIATION PAR LA COMMISSION DES MESURES EN CAUSE

(183) L'analyse de la Commission couvre les trois dispositifs de soutien à l'investissement visés dans la décision d'ouverture, à savoir: i) le dispositif de subventions à l'investissement de la Région défini dans les délibérations successives CR 34-94, CR 44-98 et CR 47-01; ii) le dispositif qui lui a succédé par l'introduction de l'avenant n° 3 du CT1 et, enfin, iii) la contribution C2 du CT2. S'agissant du CT2, la Commission précise que son examen se borne à la contribution C2 ayant trait aux problématiques d'investissement. La décision d'ouverture ne vise en effet que les mesures pouvant constituer une forme de soutien à l'investissement, ce qui exclut de fait la contribution C1 du CT2.

6.1. Régime d'aides ou aides individuelles

(184) Plus de cent entreprises ou régies ont bénéficié, au fil des années, des subsides versés successivement par la Région puis par le STIF. Avant d'évaluer la présence d'aides et leur éventuelle compatibilité avec le marché intérieur, la question se pose de savoir si ces subsides ont été octroyés de manière individuelle, auquel cas ils doivent faire l'objet d'un examen individuel par la Commission, ou dans le cadre de régimes, auquel cas la Commission peut se borner à l'étude des paramètres-clés des régimes concernés.

(185) Le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([26]) («le règlement de procédure») définit un régime d'aides comme «toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé». Il découle de cette définition que, pour distinguer un régime d'aides d'un ensemble d'aides individuelles, la Commission s'attache notamment à évaluer la marge discrétionnaire dont dispose, au cas par cas, l'autorité pourvoyeuse des aides.

(186) S'agissant du dispositif mis en place par la Région, la Commission constate que la délibération du Conseil régional de 1994 définissait d'une manière générale et abstraite les entreprises pouvant prétendre aux subventions, en l'espèce, les entreprise ou régies ayant conclu avec une collectivité publique d'Île-de-France un contrat pour l'exploitation de lignes régulières de transport par bus. Par ailleurs, cette même délibération définissait de façon claire et précise le type de biens pouvant être subventionnés, les prix plafonds de ces biens, ainsi que le taux de la subvention pour chaque type de bien. Les conditions d'octroi de l'aide étaient également précisées, notamment l'obligation pour la collectivité maîtresse d'ouvrage et l'entreprise de proposer une amélioration quantitative ou qualitative de l'offre de transport. Ainsi, l'exercice discrétionnaire de la Région pour l'octroi des subventions était strictement encadré par les dispositions de la délibération de 1994, puis par les délibérations qui l'ont remplacée en 1998 et 2001. Par conséquent, la Commission considère que ces délibérations constituent la base juridique d'un régime.

(187) S'agissant des subventions versées dans le cadre du CT1, la Commission observe qu'elles s'inscrivaient dans le modèle contractuel établi et validé par le STIF en 2006. Les déclinaisons individuelles de ce contrat ne pouvaient pas déroger aux principes et paramètres de bases inscrits dans le modèle, ainsi qu'il était rappelé en préambule de chaque CT1: «le présent contrat est également passé en application et dans le respect des orientations et principes décrits au cahier des charges régional adopté par le Conseil du STIF, lors de sa séance du 13 décembre 2006 et est conforme au modèle de type 1 également adopté par le Conseil». Cette observation vaut notamment pour les modifications introduites par l'avenant n° 3, à la suite de la délibération du conseil du STIF le 2 octobre 2008. Sur la base de cette délibération, toute entreprise de transport titulaire auprès du STIF d'un contrat de type 1 pouvait prétendre aux subventions à l'investissement visées par l'avenant n° 3. Le modèle d'avenant n° 3 (notamment son annexe I) définissait de façon claire et précise le type des biens pouvant être subventionnés, les prix plafonds de ces biens, ainsi que le taux de la subvention pour chaque type de bien. Ainsi, l'exercice discrétionnaire du STIF pour l'octroi des subventions introduites par l'avenant n° 3 était strictement encadré par le modèle issu de la délibération de 2008. Par conséquent, la Commission considère que cette délibération constitue la base juridique d'un régime.

([25]) Décision (UE) 2015/635 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de Córas Iompair Éireann (Dublin Bus et Irish Bus) (JO L 104 du 23.4.2015, p. 17).

([26]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

(188) Un raisonnement similaire s'applique à la contribution C2 du CT2. Celle-ci est calculée selon des modalités strictement encadrées par le modèle de CT2 entériné par le conseil du STIF. Toute entreprise titulaire d'un CT2 peut prétendre à une compensation C2 pour ses dépenses d'investissement, sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne soit laissé au STIF dans le calcul de cette compensation.

(189) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère qu'un examen individuel de chaque subside n'est pas nécessaire pour évaluer la présence d'aides et leur éventuelle compatibilité. Dans la suite de la décision, la Commission raisonne donc à partir des paramètres généraux inscrits dans la base juridique de chacun des trois régimes en cause.

6.2. **Évaluation de la présence d'aide d'État**

(190) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont «incompatibles avec le marché intérieur, 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(191) Il ressort de cette disposition que pour être reconnues comme aides d'État, les mesures en cause doivent: i) avoir une origine étatique c'est-à-dire engager des ressources d'État et être imputables à l'État; ii) procurer un avantage économique à leur bénéficiaire; iii) être sélectives, par opposition à une mesure de portée générale; et iv) être susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

6.2.1. *Ressources d'État et imputabilité*

6.2.1.1. Mesures mise en œuvre par la Région

(192) Les subventions de la Région ont été octroyées sur la base des délibérations du Conseil régional et à partir du budget de la Région Île-de-France.

(193) En conséquence, la Commission conclut que les mesures mises en œuvre par la Région impliquent des ressources d'État et sont imputables à l'État français.

6.2.1.2. Mesures mises en œuvre par le STIF

(194) Le STIF étant un établissement public à caractère administratif, ses décisions sont attribuables à une autorité publique et ses ressources sont publiques.

(195) En conséquence, la Commission conclut que les mesures mises en œuvre par le STIF impliquent des ressources d'État et sont imputables à l'État français.

6.2.2. *Avantage économique*

(196) À titre liminaire, la Commission précise que les régies bénéficiaires des mesures mises en œuvre par la Région et par le STIF doivent être considérées comme des entreprises car, indépendamment de leur statut juridique, elles exercent en l'espèce une activité économique, à savoir l'offre de services de transport par route. Par conséquent, l'ensemble des bénéficiaires de ces mesures — entreprises privées ou régies — est engagé dans une activité économique et doit être considéré comme des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(197) Dans la décision d'ouverture, la Commission s'interrogeait sur la nature des mesures de soutien à l'investissement mises en œuvre par la Région puis par le STIF et sur la question de savoir s'il s'agissait de subventions à l'investissement ou de compensations de service public.

(198) En réponse à cette interrogation, les autorités françaises et les tiers intéressés ont considéré que les mesures mises en œuvre par la Région et par le STIF étaient des compensations octroyées aux régies et entreprises privées de transport par bus en rétribution de l'exécution d'OSP et, qu'étant de surcroît conformes aux critères de la jurisprudence Altmark, elles n'avaient pas conféré un avantage économique à leurs récipiendaires.

(199) En effet, la compensation des coûts supportés pour fournir un service d'intérêt économique général ne constitue pas un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, si quatre conditions cumulatives sont remplies ([27]). Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'OSP et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'OSP n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. La Commission a précisé la lecture qu'elle fait de ces conditions dans sa communication relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ([28]).

(200) La Commission va donc analyser les mesures en cause au prisme de la jurisprudence Altmark.

6.2.2.1. Subventions à l'investissement de la Région

(201) L'application du premier critère Altmark vise à établir que les versements constituent des compensations octroyées en contrepartie de l'exécution d'OSP clairement définies.

(202) En l'espèce, la Commission constate que seules les régies et entreprises de transport chargées d'OSP pouvaient prétendre aux subventions de la Région. Les OSP avaient été définies dans les conventions d'exploitation conclues entre chaque opérateur de transport, et sa ou ses collectivité(s) maîtresse(s) d'ouvrage. Ces conventions d'exploitation prévoyaient une compensation pour les pertes découlant de l'exécution des OSP, nettes des éventuelles recettes et subventions.

(203) Les subventions de la Région sont venues se greffer sur ce dispositif contractuel afin de stimuler l'investissement et, par là-même, inciter à une amélioration quantitative ou qualitative de l'offre de transport. Le montant des subventions était fixé de manière forfaitaire par l'application d'un pourcentage déterminé à une catégorie de dépenses plafonnées (par exemple le prix hors taxe d'un bus).

(204) Pour pouvoir prétendre à la subvention, les collectivités maîtresses d'ouvrage devaient s'engager à renforcer le contenu des OSP qu'elles faisaient peser par ailleurs sur les opérateurs de transport. Comme il apparaît dans le titre même de la délibération de 1994, l'objectif du régime était en effet «l'amélioration des services de transport en commun routiers». Cela ne signifie pas pour autant que les subventions de la Région aient été octroyées en compensation d'OSP. Comme une subvention classique, elles visaient plus simplement à favoriser les investissements des entreprises et régies opérant les services de transport. En revanche, les collectivités maîtresses d'ouvrage restaient chargées de compenser l'opérateur de transport pour l'intégralité du déficit découlant de l'*ensemble* des obligations qu'elles leur imposaient par ailleurs (y compris celles ajoutées pour pouvoir prétendre aux subventions de la Région).

(205) Ce déficit aurait certes été plus important sans les subventions de la Région, puisqu'il était calculé en déduisant des charges les recettes et éventuelles subventions. Mais une séparation conceptuelle persiste entre, d'une part, le système d'OSP et de compensations qui étaient la responsabilité des collectivités maîtresses d'ouvrage (et ne sont pas l'objet de la présente procédure) et, d'autre part, un régime de subventions qui visait en des termes généraux l'investissement pour l'amélioration des services de transport.

(206) Ainsi, en dépit de l'articulation économique qui liait à juste titre les subventions de la Région et le calcul de la compensation de service public, la Commission considère que les subventions de la Région n'étaient pas octroyées en compensation d'OSP clairement définies. Le premier critère Altmark n'est donc pas rempli. Les quatre critères Altmark étant cumulatifs, le test n'est pas rempli dès qu'un critère fait défaut. Par conséquent, le dispositif de la Région doit être analysé, de manière plus classique, comme un régime permettant l'octroi de subventions à l'investissement.

(207) Or, en prenant en charge une partie des coûts d'investissement normalement supportés par les entreprises de transport, la Région a libéré des marges de manœuvre financières pour les bénéficiaires de ces subventions, qui ont pu utiliser leurs ressources propres à d'autres fins. En cela, les bénéficiaires des subventions ont reçu un avantage économique.

([27]) Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, points 87 à 95.
([28]) JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

(208) Certains tiers intéressés ont fait valoir que cet avantage était annulé par le fait que les subventions augmentées du coût de financement évité par l'opérateur étaient amorties dans la compensation de service public versée par ailleurs par la collectivité maîtresse d'ouvrage.

(209) En réponse à cet argument, la Commission constate que les délibérations successives organisant le régime en cause ne définissaient pas les paramètres-clés de cet amortissement: durée, taux d'intérêt. Ainsi, rien dans la base juridique du régime ne garantissait avec certitude que les subventions fussent correctement amorties, selon une durée conforme à l'utilisation du matériel et en tenant compte d'un coût du financement évité qui fût en ligne avec le coût du financement observé sur le marché. L'analyse de la bonne prise en compte des subventions dans la compensation de service public octroyée par ailleurs par les collectivités maîtresses d'ouvrage relève par conséquent de l'analyse, au cas par cas, desdites compensations, et non de l'analyse des subventions. Or, la présente procédure ne s'intéresse qu'aux subventions, et non aux compensations de service public octroyées par ailleurs.

(210) À la lumière de ce qui précède, la Commission confirme que les subventions de la Région ont, considérées isolément, conféré un avantage économique à leurs bénéficiaires.

6.2.2.2. Subventions à l'investissement octroyées dans le cadre des CT1

(211) Le CT1 était un contrat de service public chargeant expressément l'opérateur d'OSP clairement définies. L'article 4-2 du CT1 prévoyait ainsi que «l'opérateur exploite un service public de transport de voyageurs». À ce titre, l'entreprise était soumise à l'obligation d'entretenir et exploiter les lignes dont l'exploitation lui avait été confiée, et de transporter des voyageurs à des conditions de transport et de tarif déterminées par le STIF. L'article 12-1 du CT1 précisait sans équivoque possible: «la tarification est une compétence exclusive et non délégable du STIF». En contrepartie, l'opérateur recevait une compensation pour les pertes découlant de l'exécution des OSP, nettes des éventuelles recettes et subventions.

(212) Les subventions introduites par l'avenant n° 3 du CT1 vinrent s'articuler avec ces compensations de la même manière que, pendant la période précédente, le système de subventions de la Région avec les compensations prévues par les conventions d'exploitation. La principale différence tenait au fait qu'une même entité (le STIF) versait à la fois: i) la compensation de service public à proprement parler, dont la méthode de calcul visait à couvrir le déficit lié à l'exécution des OSP, et ii) la subvention à l'investissement, déterminée à partir d'un couple prix plafond/taux maximal de subvention. Par ailleurs, comme pendant la période précédente, la base juridique permettant l'octroi des subventions, i.e. en l'espèce le modèle d'avenant n° 3 du CT1, ne définissait pas non plus les paramètres-clés d'amortissement des subventions dans la compensation de service public versée par ailleurs.

(213) Au regard de ces similitudes, d'ailleurs soulignées par la plupart des tiers intéressés, la Commission estime que le même raisonnement doit s'appliquer que pour la période précédente. Les subventions versées au titre de l'avenant n° 3 du CT1 ont donc le caractère de subventions à l'investissement «classiques», et elles ont conféré un avantage économique à leurs bénéficiaires.

6.2.2.3. Contribution C2 des CT2

(214) Le CT2 est un contrat de service public chargeant expressément l'opérateur de transport d'OSP clairement définies, tant en matière d'exploitation que d'investissement.

(215) L'article 5-2 du CT2 détermine ainsi les obligations générales reposant sur l'opérateur:

— «d'entretenir et d'exploiter, notions entendues comme l'obligation pour l'entreprise de prendre, pour les lignes et installations dont l'exploitation lui a été confiée, toutes les mesures en vue de garantir un service de transport répondant à des normes de continuité, de régularité, de fréquence, d'amplitude, de sécurité et de qualité;

— de transporter, s'analysant comme l'obligation pour l'entreprise d'accepter, d'effectuer tout transport de voyageurs à des tarifs publics et conditions de transport déterminées par le STIF;

— d'appliquer la tarification, considérée comme l'obligation pour l'entreprise de vendre et d'accepter les produits tarifaires selon les conditions générales de vente et d'utilisation décidées par le STIF;

— de participer à des systèmes intégrés en matière d'information, de délivrance des titres de transport, d'horaires et d'utilisation de points de correspondance;

— de contribuer à la sécurité et sûreté des voyageurs.»

(216) L'article 41 du CT2 définit en outre les obligations de l'opérateur relatives aux biens, qui se déclinent principalement comme l'obligation d'utiliser l'ensemble des biens, l'obligation de réaliser des travaux d'entretien et de maintenance du patrimoine affecté à la mise en œuvre du service public de transport, ainsi que l'obligation d'établir un plan d'investissement du parc de véhicules pour toute la période du contrat qui permet de garantir, notamment pour des raisons de sécurité, de fiabilité, de disponibilité des véhicules et d'optimisation des coûts d'entretien et de maintenance, un âge moyen du parc n'excédant pas sept ans.

(217) Au travers du CT2, le STIF rompt avec le paradigme des périodes précédentes en introduisant un contrat de service public qui traite dès le départ et de manière intégrée des obligations relevant de l'exploitation *et* de l'investissement, au travers notamment d'un «compte financier du service» unifié. La contribution C2 est explicitement conçue pour compenser les charges découlant des obligations liées à l'investissement. La Commission en déduit que la contribution C2 vient en contrepartie d'OSP clairement définies en matière d'investissement, et que le premier critère Altmark est ainsi rempli.

(218) La conformité de la contribution C2 au premier critère Altmark étant établie, il reste à évaluer sa conformité aux deuxième, troisième et quatrième critères Altmark. Les critères étant cumulatifs, la Commission se bornera à démontrer que le quatrième critère n'est pas rempli pour conclure que cette contribution est vectrice d'un avantage économique.

(219) Le quatrième critère Altmark vise à vérifier que, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'OSP n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(220) À cet égard, il convient de reconnaître que le STIF a mis en place une analyse comparée des coûts en amont de la conclusion des contrats avec les opérateurs. Cette analyse comparée s'appuie à la fois sur: i) des données chiffrées précises contrat par contrat; ii) des instruments juridiques garants de la comparabilité des coûts et des équipements; iii) une connaissance exhaustive du marché du transport de voyageurs en Île-de-France et iv) une comparaison tant avec les données «métiers» communément admises dans le secteur qu'avec des contrats attribués après mise en concurrence. Néanmoins, cette analyse poussée s'intéresse essentiellement à des variables d'exploitation, telles que la vitesse commerciale des autobus ou le nombre d'heures de conduites par véhicule. L'étude de ces variables, fort utile pour la négociation des coûts d'exploitation et la définition de la contribution C1, ne permet pas de s'assurer que les charges d'investissement, couvertes par la contribution C2, correspondent à celles d'une entreprise moyenne bien gérée. En outre, rien n'indique que l'échantillon retenu par le STIF soit représentatif d'entreprises bien gérées. S'il est donc certain que l'analyse mise en place par le STIF constitue un progrès indéniable vers une gestion raisonnée des compensations octroyées aux opérateurs de services publics, cette analyse ne suffit pas à remplir le quatrième critère Altmark s'agissant de la contribution C2.

(221) Le quatrième critère Altmark n'étant pas rempli, la Commission conclut que la contribution C2 octroyée dans le cadre du CT2 confère à ses bénéficiaires un avantage économique.

6.2.3. *Sélectivité*

(222) Il ressort d'une jurisprudence constante ([29]) qu'une mesure est jugée sélective si tous les secteurs économiques de son référentiel ne peuvent en profiter. Qu'il s'agisse des mesures mises en œuvre par la Région ou par le STIF, elles concernent uniquement les régies des collectivités publiques et les entreprises privées avec lesquelles ces collectivités ou le STIF ont conclu une convention d'exploitation d'une ligne ou d'un réseau de transport en Île-de-France. Seul le secteur du transport collectif régulier par route en Île-de-France est donc concerné par les mesures en cause.

(223) En outre, la Commission fait observer qu'une sélection parmi les entreprises de ce secteur est réalisée en amont de l'octroi des subsides, lors de la sélection des entreprises pour l'exécution des OSP.

([29]) Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique contre Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, point 32, ou l'arrêt de la Cour du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke contre Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, point 48.

(224) Une sélectivité étant observée tant au niveau du secteur qu'à l'intérieur de ce secteur, il n'est pas besoin de démontrer en plus le caractère géographique de cette sélectivité, contrairement à ce que semble suggérer RATP Dev en se référant à la jurisprudence Azores ([30]). En conséquence, la Commission conclut que les mesures mises en œuvre par la Région, et par le STIF dans le cadre du CT1 et CT2, sont sélectives.

6.2.4. *Affectation de la concurrence et des échanges entre les États membres*

(225) Il est nécessaire de vérifier que les mesures sont susceptibles de fausser la concurrence dans la mesure où elles peuvent affecter les échanges entre les États membres.

(226) S'agissant du dispositif de la Région, la Commission constate, en accord avec le Tribunal administratif de Paris ([31]), que «les entreprises intervenant dans le secteur du transport régulier de voyageurs interviennent également dans le secteur du transport occasionnel de voyageurs […] de ce fait, des entreprises de transport régulier de voyageurs ayant reçu les subventions susmentionnées peuvent se retrouver en concurrence avec des entreprises de transport occasionnel de voyageurs n'ayant pas pu bénéficier de ces subventions réservées, ainsi qu'il a été dit, aux entreprises intervenant sur les lignes régulières». Ainsi, durant les cinq premières années, ces équipements pouvaient être affectés, hors des périodes normales d'utilisation, à d'autres usages, y compris dans le marché du transport occasionnel. Au-delà de la cinquième année, la Région ne faisait plus peser d'obligation sur l'usage des biens subventionnés. Par ailleurs, aucune disposition ou stipulation n'interdisait aux entreprises subventionnées qui exploitaient les lignes régulières de transport collectif par route en Île-de-France, de se porter candidates à l'attribution d'autres marchés de transport régulier ou occasionnel de voyageurs ouverts à la concurrence en France ou en Europe. Le juge national ayant statué dans le contentieux administratif décrit aux considérants 27 à 32 avait fait le même constat, ce qui lui avait permis de conclure que les entreprises subventionnées étaient «susceptibles de bénéficier, en raison des économies réalisées lors de l'acquisition des véhicules et équipement subventionnés, d'un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises non aidées» et que, par conséquent, le dispositif en question était «de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence» ([32]). La Commission fait sienne cette conclusion et confirme que, depuis la création du dispositif régional et a fortiori durant l'intégralité de la période sous examen, les subventions à l'investissement de la Région étaient susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres.

(227) Dans la période qui a suivi, les biens qui avaient fait l'objet d'une subvention du STIF au titre de l'avenant n° 3 du CT1 devaient être, eux, affectés exclusivement à la réalisation des activités de service public inscrites au plan de transport du STIF, pendant une période minimale de huit ans ([33]). La Commission note cependant que le raisonnement développé au considérant 226 reste valide après la huitième année de service.

(228) En outre, même à supposer que les autobus et autocars subventionnés par le STIF n'aient servi qu'à l'exécution de missions de service public sur le marché du transport collectif régulier par route en Île-de-France, cela ne suffirait pas à exclure toute possibilité que la concurrence ait été faussée et les échanges entre États membres affectés par la mesure en cause. En effet, la prise en charge par une autorité publique de coûts incombant normalement à une entreprise l'avantage par rapport à ses concurrents directs sur les divers marchés où elle est susceptible d'opérer, et fausse par conséquent la concurrence. Ainsi qu'il a été observé dans l'arrêt Altmark, depuis 1995, plusieurs États membres ont commencé à ouvrir certains marchés de transport à la concurrence d'entreprises établies dans d'autres États membres. Dans le cas de la France, cette ouverture est antérieure à 1995 et remonte à l'année 1993 ([34]). Toute subvention publique accordée par la France à une entreprise de transport par route postérieurement à 1993 était donc susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

(229) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que le dispositif de subventions introduit par l'avenant n° 3 du CT1 était susceptible de fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres.

(230) L'argument invoqué au considérant 228 s'applique également à la période du CT2, de sorte que l'aide octroyée au travers de la contribution C2 du CT2 est également susceptible de fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres.

([30]) Voir le considérant 135 et la note de bas de page n° 21 de la présente décision.
([31]) Jugement n° 0417015 du Tribunal administratif de Paris.
([32]) Arrêt n° 08PA04753 de la Cour administrative d'appel de Paris.
([33]) Observations de STIF, point 40.
([34]) Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite «loi Sapin».

6.2.5. *Conclusion sur l'existence d'aide d'État*

(231) La Commission conclut que les subventions à l'investissement et compensations de service public octroyées, successivement, par la Région, puis au titre de l'avenant n° 3 du CT1, et enfin au travers de la contribution C2 du CT2, sont des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.2.6. *Légalité des aides*

(232) À titre liminaire, la Commission souhaite répondre aux arguments avancés par la Région et certains autres tiers intéressés quant à l'éventuelle qualification du dispositif litigieux de la Région de régime d'aides existant. La Commission précise que la question des aides existantes ne se pose que pour le régime de la Région, la date de création de ce régime n'étant pas aussi claire que pour les régimes ultérieurs mis en œuvre par le STIF. S'agissant de ces derniers, il est clair en particulier que le régime de subventions introduit par l'avenant n° 3 du CT1 a été instauré en 2008 et ne peut être considéré comme une simple continuation du régime de la Région, malgré des similitudes dans l'esprit de ces deux régimes, ne serait-ce que parce que, dans ces deux régimes, l'autorité qui accorde les subventions n'est pas la même.

(233) S'agissant du régime de la Région, à titre principal, les parties à la procédure ayant mis en avant son prétendu caractère de régimes d'aides existant ont avancé que la base juridique ayant instauré le dispositif de subventions de la Région était le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers. Ce décret, abrogé en septembre 2012, prévoyait en effet qu'«une collectivité territoriale peut subventionner un service routier en passant avec une entreprise un contrat qui fixe les obligations imposées à celle-ci en sus de celles résultant de son règlement d'exploitation» (article 19, premier alinéa). Dans cette hypothèse, force serait de constater que la base juridique du régime était antérieure au traité de Rome, ce qui imposerait de considérer le dispositif mis en place par la Région comme un régime d'aides existant.

(234) À titre subsidiaire, ces mêmes parties ont fait valoir que, si la Commission devait considérer qu'il ne suffisait pas que le dispositif mis en place par la Région s'inscrivît dans le cadre général prévu par le décret de 1949 pour qu'il fût qualifié de régime d'aides existant, il faudrait alors prendre en compte la date à laquelle ce dispositif a été formellement instauré par le Conseil régional. La date à retenir serait la date de publication de la délibération CR 84-07 du 14 février 1984 qui, toujours selon ces parties à la procédure, a mis en place pour la première fois le dispositif tel qu'il a fonctionné jusqu'en 2008. Dans ce second cas de figure, il faudrait constater que le critère d'affectation de la concurrence et des échanges entre États membres n'était pas rempli à la date d'instauration du régime, puisque le marché français du transport collectif régulier par route n'était pas ouvert à la concurrence. Cela aurait pour conséquence que le régime ne constituait pas une aide lors de sa création.

(235) La Commission ne peut retenir ces deux arguments.

(236) S'agissant de l'argument principal, la Commission fait observer que le décret de 1949 ne définissait aucun des paramètres-clés du régime avec précision: durée, budget, définition des bénéficiaires, nature des biens éligibles à la subvention, taux de subvention. Ce seul texte ne créait aucun droit à recevoir des subventions. Par conséquent, le décret de 1949 ne peut être considéré comme la base juridique du dispositif d'aides mis en place par la Région, tel qu'il ressort de la description contenue dans la présente décision.

(237) S'agissant de l'argument subsidiaire, il apparaît que le raisonnement développé par les parties intéressées est entaché d'erreur. En effet, même si la délibération de 1984 devait être retenue comme la base juridique ayant institué le dispositif de la Région, la Commission rappelle que le critère d'affectation de la concurrence et des échanges entre États membres était déjà rempli à cette date, en vertu du raisonnement exposé au considérant 226. Il n'y a donc pas lieu de considérer que le régime de la Région ne constituait pas une aide au moment de sa création, et ce, quelle que soit la date retenue pour la création du régime entre 1979 et 2008.

(238) Si l'on devait considérer que la création du régime de la Région remontait à l'une des délibérations antérieures à 1994, la question pourrait en revanche se poser de la prescription des mesures litigieuses du fait que leur base juridique se trouverait être antérieure de plus de dix ans à l'interruption de la prescription intervenue en mai 2004.

(239) À cette question, la Commission répond que, même dans l'hypothèse où le régime aurait été institué avant 1994 (par exemple via la délibération de 1984), les règles de prescription applicables en matière d'aides d'État ne

remettraient pas en cause la conclusion selon laquelle les aides versées par la Région depuis 1994 constituent des aides nouvelles. En effet, la prescription ne s'attache qu'aux paiements réalisés avant la date de prescription, et non au régime dans sa totalité. Or, la prescription a été interrompue par le recours déposé en mai 2004 devant le juge national. Cette interruption de la prescription devant le juge national vaut également pour la Commission, la finalité des pouvoirs du juge national étant de préserver les prérogatives accordées à la Commission par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Toute aide versée par la Région après mai 1994, même si la base juridique autorisant l'octroi de ces aides devait être jugée antérieure à cette date, doit donc être considérée comme une aide nouvelle au titre de la présente procédure.

(240) Les questions des aides existantes et d'une éventuelle prescription des mesures litigieuses ayant été clarifiées, celle de la légalité des aides en cause se pose.

(241) Les subventions à l'investissement octroyées par la Région, puis par le STIF au titre de l'avenant n° 3 du CT1, n'ont pas été notifiées à la Commission. Elles constituent donc des aides illégales.

(242) S'agissant de la contribution C2 du CT2, le règlement (CE) n° 1370/2007 dispose à son article 9 que les compensations octroyées conformément à ses principes sont exonérées de l'obligation de notification visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Dans la jurisprudence Dilly's Wellnesshotel ([35]), la Cour de justice a clarifié que toutes les conditions d'un règlement d'exemption, y compris celles d'ordre formel, devaient être remplies pour que la dispense de notification s'applique. En l'espèce, il sera démontré dans la section 6.3.2 de la présente décision que la contribution C2 du CT2 remplit les critères substantiels énoncés dans le règlement (CE) n° 1370/2007. En revanche, la Commission constate que les obligations de publication énoncées à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1370/2007 n'ont pas été respectées par le STIF. Les autorités françaises ont en effet reconnu que, pour ce qui concerne les entreprises d'OPTILE, les avis d'attribution n'ont pu être publiés en dépit de l'obligation énoncée dans le règlement (CE) n° 1370/2007. Pour ce qui concerne les contrats passés avec la RATP et SNCF Mobilités, la Commission observe que les avis d'attribution ont été publiés au Bulletin officiel des annonces de marché public et au *Journal officiel de l'Union européenne* postérieurement à l'attribution des contrats et non, comme requis, au minimum un an avant la date d'attribution directe. Par conséquent, les dispositions de l'article 7 du règlement (CE) n° 1370/2007 n'ont pas été respectées et les aides octroyées par le STIF dans le cadre du CT2 ne sont pas couvertes par la dispense de notification prévue à l'article 9 du règlement. N'ayant pas été notifiées, la Commission conclut qu'elles constituent des aides illégales.

(243) La Commission rappelle qu'il appartient aux autorités nationales de tirer toutes les conséquences qui découlent de l'illégalité de l'aide, notamment en ce qui concerne le recouvrement des intérêts d'illégalité, tels que définis dans l'arrêt CELF ([36]).

6.3. **Évaluation de la conformité des mesures avec les règles applicables en matière d'aides d'État**

6.3.1. *Subventions à l'investissement octroyées par la Région, puis par le STIF au titre de l'avenant n° 3 du CT1*

(244) Compte tenu de la grande similitude entre les subventions octroyées par le STIF au titre de l'avenant n° 3 du CT1, et celles octroyées dans la période précédente par la Région, le même raisonnement quant à la compatibilité avec le marché intérieur s'applique aux deux dispositifs.

(245) Ces subventions à l'investissement ne répondaient ni aux besoins de la coordination des transports, ni au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public, ainsi qu'il a été conclu aux considérants 206 et 213. La Commission ne pourra donc pas se fonder sur l'article 93 du TFUE (ou sur le droit dérivé en découlant) pour en apprécier la compatibilité avec le marché intérieur.

(246) En revanche, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Cela peut être notamment le cas s'agissant d'aides à l'investissement qui améliorent la façon dont l'activité économique en question est exercée. Les autorités françaises invoquent l'applicabilité de cette disposition au dispositif d'aides à l'investissement mis en place par la Région Île-de-France.

([35]) Arrêt de la Cour du 21 juillet 2016, Dilly's Wellnesshotel contre Finanzamt Linz, C-493/14, ECLI:EU:C:2016:577, point 47.
([36]) Arrêt de la Cour du 12 février 2008, Centre d'exportation du livre français (CELF) et ministre de la Culture et de la Communication contre Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 55.

(247) La mise en œuvre d'un dispositif d'aide à l'investissement pour des équipements permettant une amélioration quantitative ou qualitative de l'offre de transport collectif régulier par route, dépassant le niveau d'obligations auquel les bénéficiaires étaient tenus de prester leurs services avant l'octroi des subventions, était de nature à améliorer l'attractivité de l'offre par rapport à des alternatives de déplacements en véhicule individuel. En cela, et compte tenu du contexte particulier de l'Île-de-France rappelé aux considérants 16 et 17, les dispositifs en cause contribuaient à atteindre l'objectif d'intérêt commun, tel que défini par le livre blanc relatif à l'espace européen unique des transports de 2011 ([37]), que constitue le transfert modal du véhicule individuel vers les moyens de transport collectif. En l'absence des subventions, les transporteurs n'auraient pas pu mettre en œuvre ces améliorations. Les lignes bénéficiaires étaient en effet déficitaires et leur équilibre économique dépendait déjà des compensations de service public octroyées par ailleurs. Les dispositifs en cause avaient donc un effet incitatif.

(248) La Commission constate que l'assiette et le taux des subventions étaient plafonnés, de sorte qu'une partie seulement des coûts d'investissement étaient pris en charge directement par la Région puis par le STIF. Les taux de subventions maximaux atteignaient 50 % pour des bus ordinaires et 60 % pour des bus écologiques, soit des intensités d'aide modérées. À cela s'ajoute que les matériels subventionnés, en grande majorité des autobus, ne pouvaient être affectés qu'à la marge à d'autres usages ou d'autres lignes que ceux pour lesquels la subvention avait été octroyée en premier lieu. D'une part, l'affectation à d'autres usages que le service public de voyageurs était encadrée, voire prohibée: dans le cadre du CT1, et dans les avenants régionaux à partir de 1999, toute réaffectation était interdite durant la période d'amortissement de la subvention; avant 1999, cette pratique était encadrée pendant les cinq premières années. D'autre part, les véhicules destinés au transport urbain de passagers majoritairement debout se prêtent mal au transport occasionnel nécessitant l'emploi d'autocars de tourisme aménagés pour le transport de passagers assis avec utilisation de la ceinture de sécurité. Enfin, si la possibilité d'une affectation des échanges entre États membres ne pouvait être exclue pour les raisons décrites aux considérants 226 et 228, cet effet était selon toute vraisemblance limité compte tenu de la dimension locale des marchés en cause, et de la difficulté voire de l'impossibilité contractuelle ou matérielle à réaffecter les équipements subventionnés à d'autres zones géographiques (en France ou en Europe).

(249) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les conditions des échanges n'étaient pas affectées dans une mesure contraire à l'intérêt commun, et que les deux dispositifs en cause sont compatibles avec le marché intérieur de par leur conformité à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE.

6.3.2. *Contribution C2 du CT2*

(250) La Commission a déjà conclu au considérant 217 que, contrairement aux subventions octroyées par la Région jusqu'en 2008 ou par le STIF au titre de l'avenant n° 3 du CT1, la contribution C2 du CT2 devait s'analyser comme une compensation de service public.

(251) L'examen de compatibilité avec le marché intérieur des aides octroyées en remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public s'effectue à l'aune de l'article 93 du TFUE. Pour l'application de l'article 93 du TFUE, la Commission s'inspire des grands principes définis dans le droit dérivé de l'article 93 du TFUE, en particulier le règlement (CE) n° 1370/2007 en vigueur depuis le 3 décembre 2009. La Commission vérifie notamment que les principes énoncés aux articles 3, 4 et 6 dudit règlement sont respectés.

(252) Le paragraphe 1 de l'article 3 du règlement (CE) n° 1370/2007 dispose: «Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public.»

(253) Le STIF est, en vertu du décret n° 2005-664 du 10 juin 2005, l'entité organisatrice des transports réguliers de voyageurs en Île-de-France, ce qui en fait une autorité compétente pour l'octroi des compensations de service public. Ces compensations, qu'il s'agisse de leur composante C1 ou C2, sont octroyées dans le cadre du CT2, qui est un contrat de service public. La conformité à l'article 3 du règlement (CE) n° 1370/2007 est donc observée.

(254) L'article 4 du règlement (CE) n° 1370/2007 présente le contenu obligatoire des contrats de service public:

a) en application du paragraphe 1 dudit article, les contrats de service public:

— définissent clairement les OSP que l'opérateur de service public doit remplir, ainsi que les zones géographiques concernées;

([37]) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144

— établissent à l'avance, de façon objective et transparente, les paramètres de base desquels la compensation doit être calculée, et la nature et l'ampleur de tous droits exclusifs accordés de manière à éviter toute surcompensation;

— définissent les modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services;

b) en application du paragraphe 2 du même article, les contrats de service public définissent les modalités de répartition des recettes liées à la vente de titres de transport;

c) le paragraphe 3 du même article dispose quant à lui que la durée des contrats de service public pour le transport par autobus ne peut dépasser dix ans;

d) le paragraphe 6 du même article indique que, si les opérateurs se voient imposer des normes de qualité, celles-ci doivent figurer clairement dans le contrat.

(255) S'agissant du CT2, la Commission constate ce qui suit:

a) le contrat CT2 peut être qualifié de contrat de service public dans la mesure où, ainsi qu'il a été démontré aux considérants 214 à 216, il confie à un opérateur la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs soumis à des OSP. Ce contrat prévoit une contribution C1 et une contribution C2 qui sont définies, de façon transparente et objective, à l'article 53 du CT2. L'existence d'un compte financier de service unifié permet une répartition fine des coûts liés à la fourniture des services. La conformité au paragraphe 1 de l'article 4 du règlement (CE) n° 1370/2007 est donc établie;

b) les mécanismes de répartition des recettes liées à la vente de titres de transport sont très précisément décrits à l'article 50 du CT2. La conformité au paragraphe 2 du même article est donc vérifiée;

c) le CT2 est venu remplacer le CT1, à partir de 2008, pour la durée restant à courir jusqu'au 31 décembre 2016. La conformité au paragraphe 3 du même article est ainsi respectée;

d) le CT2 inclut des standards de qualité clairement définis dans le contrat. La conformité au paragraphe 6 du même article est donc attestée.

(256) Enfin, l'article 6 du règlement (CE) n° 1370/2007 et son annexe décrivent les grands principes qui président à la détermination des compensations de service public:

a) mode de calcul de «l'incidence financière nette» due au respect de l'OSP sur les coûts et les recettes de l'opérateur de service public;

b) séparation comptable des activités relevant des OSP et de celles exploitées commercialement;

c) définition du «bénéfice raisonnable» pouvant être escompté par l'opérateur au travers du paiement d'une compensation de service public;

d) incitations au maintien ou au développement d'une gestion efficace à même de fournir des services de qualité.

(257) L'examen de la Commission se borne sur ce point à la contribution C2 du CT2, la contribution C1 n'entrant pas dans le périmètre d'examen défini par la décision d'ouverture. Il est néanmoins nécessaire d'expliquer la relation qui unit C1 et C2 pour pouvoir statuer sur la contribution C2.

(258) La contribution C1 vise à compenser le déficit d'exploitation, calculé comme la somme des coûts d'exploitation (hors éléments relatifs à l'investissement, comme les dotations aux amortissements), augmentée d'une marge contractuellement négocié, et diminuée de toutes les recettes et subventions d'exploitation. Par opposition, la contribution C2 est calculée comme la somme des dotations aux amortissements et ne vise donc à couvrir que les coûts induits par les obligations d'investir définies dans le contrat. Le mode de calcul de ces deux contributions est clairement exposé dans le CT2 et ses annexes, conformément au point a) du considérant 256.

(259) D'après les informations transmises par le STIF, les lignes faisant l'objet d'un CT2 présentent toutes un déficit d'exploitation (avant même la prise en compte des coûts relatifs à l'investissement), de sorte que la contribution C1 est toujours positive ([38]). Les recettes et subventions relatives à l'exploitation n'étant pas suffisantes pour couvrir même une fraction des coûts d'investissements annualisés, la contribution C2 est en réalité égale à la somme des dotations aux amortissements (augmentée des coûts de financement) inscrites dans le compte financier unifié.

([38]) La contribution C1 représente en moyenne 61 % des charges d'exploitation et du bénéfice contractuel. Les recettes d'exploitation représentent en moyenne 31 % des charges d'exploitation et du bénéfice contractuel.

(260) Il ressort de cette distinction que la définition du «bénéfice raisonnable», selon les termes de l'article 6 du règlement (CE) nº 1370/2007, relève entièrement de la contribution C1 et non de la contribution C2. Le point c) du considérant 256 ne peut donc s'appliquer à la contribution C2 considérée isolément. En revanche, il peut être établi que la contribution C2 ne peut d'aucune manière surcompenser l'opérateur de transport, car elle vient uniquement couvrir les charges d'investissement effectivement observées et retranscrites sous forme de dotations aux amortissements dans le compte financier de chaque ligne.

(261) S'agissant du point b) du considérant 256, la Commission observe que l'existence de ce compte financier de service, qui est spécifique à chaque ligne faisant l'objet d'un contrat de service public, permet, d'une part, d'assurer la séparation comptable avec d'éventuelles activités autres de l'opérateur et, d'autre part, de recenser l'intégralité des coûts et recettes liés à l'exécution du service public, selon les principes énoncés dans l'annexe du règlement (CE) nº 1370/2007.

(262) S'agissant enfin du point d) du considérant 256, le CT2 prévoit dans son article 49 qu'«outre sa rémunération, l'entreprise est soumise à des intéressements, des bonifications ou des pénalités liés à sa performance [opérationnelle] dans l'exécution du service de référence». La compensation de service public, dont la contribution C2 fait partie, s'articule donc avec un système d'incitations suffisamment développé pour que le règlement (CE) nº 1370/2007 soit réputé respecté.

(263) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la contribution C2 du CT2 est conforme aux grands principes définis dans le règlement (CE) nº 1370/2007 pour le calcul des compensations de service public et, partant, qu'elle peut être déclarée compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 93 du TFUE. Cette conclusion, limitée à la contribution C2, est sans préjudice de la compatibilité des compensations du CT2 dans leur ensemble (la contribution C1 n'entrant pas dans le champ d'application de la présente décision).

7. **CONCLUSION**

(264) Les subventions à l'investissement octroyées par la Région Île-de-France dans le cadre des délibérations successives de 1994, 1998 et 2001, constituent des aides d'État mises à exécution illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Cependant, au regard de leur conformité à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, la Commission déclare ces aides compatibles avec le marché intérieur.

(265) Les subventions à l'investissement octroyées par le STIF au titre de l'avenant nº 3 du CT1 constituent des aides d'État mises à exécution illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Cependant, au regard de leur conformité à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, la Commission déclare ces aides compatibles avec le marché intérieur.

(266) Les compensations de service public octroyées par le STIF sous la forme de la contribution C2 du CT2 constituent des aides d'État qui, ne remplissant pas certains critères formels du règlement (CE) nº 1370/2007, ne sont pas couvertes par la dispense de notification offerte par ce règlement. Cependant, au regard de leur conformité à l'article 93 du TFUE, la Commission déclare ces aides compatibles avec le marché intérieur.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le régime d'aides illégalement mis à exécution par la France entre 1994 et 2008, sous la forme des subventions à l'investissement octroyées par la Région Île-de-France dans le cadre des délibérations CR 34-94, CR 44-98 et CR 47-01, est compatible avec le marché intérieur.

Article 2

Le régime d'aides illégalement mis à exécution par la France à partir de 2008, sous la forme des subventions à l'investissement octroyées par le STIF dans le cadre de l'avenant nº 3 du CT1, est compatible avec le marché intérieur.

Article 3

Le régime d'aides illégalement mis à exécution par la France, sous la forme des contributions C2 octroyées par le STIF dans le cadre du CT2, est compatible avec le marché intérieur.

Article 4

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 2 février 2017.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission