

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – FRANCJA

Pomoc państwa SA.49207 (2019/C, ex-NN, ex-PN, ex-N) – Francja – Obsługa połączeń morskich z Korsyką po 2019 r.

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2020/C 260/02)

Pismem z dnia 28 lutego 2020 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Francję o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianych środków pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków pomocy, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

Commission européenne
Direction générale Concurrence
Greffé aides d'Etat
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Faks + 32 22964104

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom Francji. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

I. Procedura

W dniu 28 września 2017 r. Komisja wszczęła wstępne postępowanie przedzgłoszeniowe dotyczące planowanej przez Francję organizacji obsługi połączeń morskich z Korsyką w okresie od dnia 1 października 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w ramach zlecenia świadczenia usługi publicznej (zwanego dalej „zleceniem świadczenia usługi publicznej w latach 2019–2020”), zarejestrowane pod numerem SA.49207. Ściślej mówiąc, chodzi o pięć nowych umów zawartych w odniesieniu do okresu 2019–2020 w celu świadczenia usług transportu morskiego towarów i pasażerów między portem w Marsylii a każdym z pięciu portów Korsyki (Ajaccio, Bastia, Propriano, Île-Rousse i Porto-Vecchio) (zwanym dalej „portami Korsyki”).

Władze francuskie przesyłały Komisji pierwsze pisma w ramach tego postępowania w dniach 12 i 16 października 2017 r. Pisma te dotyczą projektu sprawozdania sporządzonego przez urząd transportu Korsyki („Office des Transports de la Corse” zwany dalej „OTC”) dotyczącego głównie określenia zapotrzebowania na usługę publiczną. Pismem otrzymanym w dniu 5 listopada 2018 r. władze francuskie przedłożyły ostateczne analizy dotyczące wspomnianego zapotrzebowania, a także główne elementy zlecenia świadczenia usługi publicznej w latach 2019–2020.

Pismem z dnia 9 października 2018 r. Komisja otrzymała jednocześnie skargę złożoną przez przedsiębiorstwo Corsica Ferries. Przedmiotem tej skargi jest domniemana niezgodność uchwały nr 18/267 zgromadzenia Korsyki z dnia 27 lipca 2018 r., w której zatwierdzono wszczęcie procedury wyboru w odniesieniu do zlecenia świadczenia usługi publicznej w latach 2019–2020, z zasadami pomocy państwa Unii Europejskiej.

Pismami z dni 30 listopada 2017 r., 21 lutego 2018 r., 9 marca 2018 r., 16 lipca 2018 r., 24 lipca 2018 r., 17 grudnia 2018 r. i 28 maja 2019 r. Komisja zwróciła się do Francji o udzielenie dodatkowych informacji. Władze francuskie przedstawiły swoje uwagi, zwłaszcza na temat wyżej wspomianej skargi, oraz odpowiedzi pismami z dni 15 stycznia 2018 r., 13 marca 2018 r., 20 kwietnia 2018 r., 7 maja 2018 r., 17 maja 2018 r., 25 września 2018 r., 5 listopada 2018 r., 22 stycznia 2019 r., 7 czerwca 2019 r., 12 czerwca 2019 r. i 17 czerwca 2019 r.

W dniach 2 marca 2018 r., 5 czerwca 2018 r., 2 maja 2019 r. i 22 maja 2019 r. odbyły się spotkania techniczne.

W dniu 24 września 2019 r. Francja powiadomiła Komisję drogą elektroniczną o trzech z pięciu umów o zlecenie świadczenia usługi publicznej, o których mowa w motywie pierwszym, a mianowicie o umowach dotyczących obsługi połączeń z Bastią („część 1”), z Ajaccio („część 2”) i Île-Rousse („część 5”). Ponieważ powiadomienie to było niekompletne, władze francuskie uzupełniły je w dniu 3 października 2019 r., przekazując trzy podpisane umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej dotyczące trzech wyżej wspomnianych części. W dniu 13 listopada 2019 r. władze francuskie przekazały elementy ogłoszenia o zamówieniu dotyczące zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego na trzy części, uchwałę 19/79 zgromadzenia Korsyki dotyczącą decyzji o udzieleniu zamówienia na wspomniane części, a także projekt umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej w 2020 r. dotyczący dwóch pozostałych połączeń morskich do Porto-Vecchio i Propriano.

II. Opis środków, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie

Po przeanalizowaniu informacji znajdujących się w jej posiadaniu Komisja uważa, że konieczne jest wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w celu zbadania wsparcia finansowego, jakie przedsiębiorstwo Corsica Linea miało otrzymać od OTC z tytułu trzech umów o zlecenie świadczenia usługi publicznej, które zostały z nim zawarte na okres od dnia 1 października 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., która to data jest terminem zasadniczego wygaśnięcia tych umów.

Corsica Linea, operator usługi transportu morskiego, otrzymuje od OTC roczną rekompensatę w zamian za świadczenie stałej usługi „transportu pasażerskiego i towarowego”, jaką ma obowiązek zapewniać przez cały rok.

Zgodnie z postanowieniami każdej umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej ostateczna rekompensata finansowa dla każdego ze zleceniobiorców za każdy rok ograniczona jest do kwoty deficytu eksploatacji, powstałego na skutek wykonywania zobowiązań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przy uwzględnieniu rozsądnej rentowności kapitału żeglugowego.

Ponieważ na tym etapie postępowania Komisja nie zapoznała się ze sprawozdaniami finansowymi zleceniobiorcy za przedmiotowy okres, nie jest w stanie precyzyjnie określić kwot finansowania publicznego przyznanych przedsiębiorstwu Corsica Linea. W uchwale z dnia 27 czerwca 2019 r. dotyczącej zawarcia trzech umów o zlecenie świadczenia usługi publicznej przewidziano jednak następujące rekompensaty finansowe na rzecz przedsiębiorstwa Corsica Linea:

(EUR)

Porty Korsyki	
Bastia (część 1)	31 861 763
Ajaccio (część 2)	32 272 669
Île Rousse (część 5)	15 910 904
Łącznie	80 045 336

III. Ocena środków

Jeżeli chodzi o zastosowanie wyroku w sprawie Altmark do umów o zlecenie świadczenia usługi publicznej, na tym etapie Komisja nie może wykluczyć, że rekompensaty, jakie otrzymało lub jakie ma otrzymać przedsiębiorstwo Corsica Linea, stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Po pierwsze Komisja ma wątpliwości co do konieczności i proporcjonalności nałożonego obowiązku świadczenia usługi publicznej, zwłaszcza ze względu na fakt, że władze francuskie nie wykazały realnego zapotrzebowania na tę usługę. Na tym etapie Komisja szacuje bowiem, że mimo wstępnego postępowania przedzgłoszeniowego, które miało umożliwić Francji należyte dostosowanie się do obowiązującego orzecznictwa (w szczególności dwóch wyroków wydanych przez Sąd w dniu 1 marca 2007 r. dotyczących finansowania obsługi połączeń morskich na podstawie umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej w latach 2007–2013), pierwsze kryterium wyrażone w wyroku w sprawie Altmark mogło nie zostać spełnione ze względu na nieuzasadnione włączenie przewozu osób⁽¹⁾ do czterech z pięciu części (z wyjątkiem części dotyczącej Propriano) i nieuzasadnione ograniczenie umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej wyłącznie do portu w Marsylii i wyłącznie do statków towarowo-pasażerskich.

Ponadto Komisja ma wątpliwości, czy parametry mechanizmu rekompensat finansowych zostały określone zgodnie z wymogami drugiego kryterium wyrażonego w wyroku w sprawie Altmark. Przyjęte parametry rekompensaty nie pozwalają bowiem stwierdzić, że uwzględniane są wyłącznie koszty bezpośrednio związane z zapewnianiem usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym ani że w umowie o zlecenie świadczenia usługi publicznej określa się wyraźnie sposób obliczania rozsądnego zysku.

W odniesieniu do oceny trzeciego kryterium wyrażonego w wyroku Altmark Komisja nie dysponuje wystarczającymi informacjami, które pozwoliłyby jej stwierdzić, że zleceniobiorca nie otrzymał nadwyżki rekompensat, zwłaszcza przy uwzględnieniu kryterium rozsądnego zysku. Z jednej strony klucz przypisywania przyjęty w celu odróżnienia kosztów usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (transport towarów) od kosztów działalności handlowej, która nie stanowi usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (przewóz osób), prowadzi do wyraźnie nadmiernego przypisania kosztów podstawowych aktywów (statków) i eksploatacji do usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, co mogłoby nadmiernie obniżyć koszty zleceniobiorcy ponoszone w związku z działalnością o charakterze handlowym. Co więcej, metoda obliczania rozsądnego zysku nie opiera się na żadnych dowodach finansowych.

Ponadto Komisja ma wątpliwości co do tego, czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego mogło zapewnić wystarczające warunki rzeczywistej i otwartej konkurencji zgodnie z wymogami czwartego kryterium wyrażonego w wyroku Altmark. Etap negocjacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do trzech już przyznanych części mógł bowiem doprowadzić do dyskryminacyjnego traktowania oferentów dopuszczonych do etapu negocjacji. Ponadto nie można wykluczyć, że skutkiem wymogów zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zwłaszcza dotyczących charakteru floty i ograniczenia w odniesieniu do portów, mogło lub może być zakłócenie skutecznej konkurencji w zakresie zawarcia umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej.

W odniesieniu do zgodności ewentualnych środków pomocy zawartych w badanych rekompensatach i pod warunkiem że Komisja będzie mogła stwierdzić, iż obowiązek świadczenia usługi publicznej został prawidłowo określony, Komisja uważa, że zastosowanie mają szczególne przepisy dotyczące stosowania art. 106 ust. 2 TFUE⁽²⁾. Komisja wzywa władze francuskie do przedstawienia wszystkich niezbędnych informacji w celu udowodnienia, że umowy o zlecenie świadczenia usługi publicznej i przedmiotowe rekompensaty spełniają wszystkie warunki zgodności określone w odniesieniu do każdego z przewidzianych instrumentów.

⁽¹⁾ Aby móc zakwalifikować zobowiązania nałożone na zleceniobiorcę jako obowiązek świadczenia usługi publicznej w rozumieniu art. 4 rozporządzenia (EWG) nr 3577/92, właściwe władze krajowe muszą być w stanie stwierdzić, uprzednio i w odniesieniu do ściśle określonych tras, niewystarczający charakter regularnych usług transportowych, w przypadku gdyby ich świadczenie pozostawiono jedynie mechanizmom rynkowym. Na koniec badania rynku przeprowadzonego przez Francję nie uznano jednak, że charakter usług komercyjnych był niewystarczający, aby zaspokoić potrzeby pasażerów.

⁽²⁾ W szczególności decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3), oraz zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15).

TEKST PISMA

Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la France qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur les mesures citées en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1. PROCÉDURE

- (1) Le 28 septembre 2017, la Commission a ouvert une procédure de prénotification relative au projet de la France d'organiser la desserte maritime de la Corse pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 sous le régime de délégation de service public (ci-après «DSP 2019-2020»), et enregistrée sous le numéro SA.49207. Il s'agit plus précisément des cinq nouvelles conventions devant être attribuées pour la période 2019-2020 en vue de l'exploitation de services de transport maritime de marchandises et de passagers entre le port de Marseille et chacun des cinq ports corses (Ajaccio, Bastia, Porto Vecchio, Propriano, et et Île Rousse) (ci-après «les ports corses»).
- (2) Les autorités françaises ont adressé leurs premiers courriers à la Commission dans le cadre de cette procédure les 12 et 16 octobre 2017. Ces courriers portent sur le projet de rapport préparé par l'Office des Transports de la Corse (ci-après «l'OTC») relatif essentiellement à la définition des besoins de service public. Par courrier reçu du 5 novembre 2018, les autorités françaises ont présenté les analyses finales relatives auxdits besoins ainsi que des éléments principaux de la DSP 2019-2020.
- (3) Par courrier en date du 9 octobre 2018, la Commission a été parallèlement saisie d'une plainte déposée par la société Corsica Ferries. Cette plainte a pour objet l'incompatibilité présumée avec les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État de la délibération n° 18/267 de l'assemblée de Corse du 27 juillet 2018 autorisant le lancement de la procédure d'attribution pour la DSP 2019-2020.
- (4) Par courriers et courriels des 31 novembre 2017, 21 février 2018, 9 mars 2018, 16 juillet 2018, 24 juillet 2018, 17 décembre 2018 et 28 mai 2019, la Commission a demandé des renseignements complémentaires à la France. Les autorités françaises ont présenté leurs commentaires relatifs à la plainte précitée, et leurs réponses par courriers des 15 janvier 2018, 13 mars 2018, 20 avril 2018, 7 mai 2018, 17 mai 2018, 25 septembre 2018, 5 novembre 2018, 22 janvier 2019, 7 juin 2019, 12 juin 2019 et 17 juin 2019.
- (5) Des réunions techniques se sont tenues les 2 mars 2018, 5 juin 2018, 2 mai 2019 et 22 mai 2019.
- (6) En date du 24 septembre 2019, la France a notifié à la Commission trois des cinq conventions de DSP («CDSP») visées au premier considérant (couvrant la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020) par voie électronique, à savoir les projets de conventions relatives à la desserte de Bastia («lot 1»), d'Ajaccio («lot 2») et de L'Île-Rousse («lot 5»). Cette notification étant incomplète, les autorités françaises l'ont complétée le 3 octobre 2019. La notification étant toujours incomplète, les services de la Commission ont envoyé des demandes de renseignements les 25 octobre et 14 novembre 2019. Les autorités françaises leur ont envoyé une lettre de réponse le 14 novembre 2019.
- (7) S'agissant des deux lots portant sur les deux lignes maritimes restantes à destination de de Propriano («lot 3») et de Porto-Vecchio («lot 4»), la délibération n° 19/79 de l'Assemblée de Corse du 27 juin 2019 a déclaré infructueuse la première procédure d'adjudication desdits lots devant couvrir les services maritimes prestés pendant la période du 1^{er} novembre 2019 au 31 décembre 2020. La délibération n° 20/001 de l'Assemblée de Corse du 9 janvier 2020 a également déclaré infructueuse la deuxième procédure d'adjudication des deux lots devant couvrir les services maritimes prestés pendant la période du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2020 (voir sections 3.2.2 à 3.2.4 ci-dessous).

2. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT

2.1. La liaison entre la Corse et le continent

- (8) La Corse est une île française située dans la mer Méditerranée au large des côtes de la Toscane en Italie. Sa population s'élève à environ 330 000 habitants en 2017. Son économie repose essentiellement sur les services (80 % du PIB, principalement le tourisme et les services publics), et dans une certaine mesure sur l'agriculture (une source importante d'emplois locaux). L'économie locale — notamment le commerce de détail pendant la haute saison estivale — dépend fortement des importations en provenance de France métropolitaine, acheminées par le port de Marseille et, dans une moindre mesure, par le port voisin de Toulon, situé à 65 km et à environ une heure de route de Marseille. Les deux villes sont très bien desservies par les réseaux autoroutiers et ferroviaires.
- (9) Le transport maritime est le mode de transport dominant pour les marchandises. Malgré la proximité des ports italiens, le fret se concentre quasi-exclusivement sur les ports continentaux français:

— Le port de Marseille traite 1,8 million de mètres-linéaires («ml»), soit 81 % de part de marché;

- Le port de Toulon traite 0,4 million de ml, soit 18 % de part de marché;
 - Le port de Nice avec 0,028 million de ml n'occupe que 1 % de part de marché et n'intervient qu'à la marge dans le fret malgré sa plus grande proximité maritime.
- (10) S'agissant du transport de passagers, 4 millions de passagers utilisent des services réguliers et 1,1 million voyagent sur des navires de croisière contre 3,6 millions utilisant le transport aérien, selon les autorités françaises. Outre les ports italiens (comme Livourne et Savone) qui assurent une partie importante de la desserte maritime de la Corse du fait de la grande proximité de cette dernière avec l'Italie continentale, les ports continentaux français ont cumulé 2 757 708 de passagers en 2017:
- Le port de Toulon a vu transiter 1,4 millions de passagers, soit 51 % de part de marché;
 - Le port de Nice a vu transiter près de 700 000 passagers, soit 25 % de part de marché;
 - Le port de Marseille a vu transiter 654 000 passagers, soit 24 % de part de marché. Notamment grâce au climat social apaisé, Marseille regagne du terrain sur Nice.
- (11) Les trafics de voitures de tourisme reflètent la répartition du trafic de passagers: Toulon (53 %), Nice (24 %) et Marseille (23 %). Le transport maritime a été libéralisé dans l'UE en 1992 lorsque le règlement relatif au cabotage maritime ⁽¹⁾ («le règlement cabotage») a été adopté. La France l'a appliqué d'une manière particulière pour les liaisons Corse-France continentale, estimant que les besoins de service public imposaient une restriction générale à la libre prestation des services. En conséquence, il n'existe pas aujourd'hui de transport purement commercial entre la France métropolitaine et la Corse et les services maritimes sont fournis soit dans le cadre d'un régime d'obligations de service public telles que définies à l'article 4, paragraphe 2 du règlement précité («régime OSP»), soit dans le cadre d'un contrat (ou «convention») de délégation de service public («CDSP») répondant à la définition d'un contrat de service public établie aux articles 2 et 4, paragraphe 1 du règlement précité.

2.2. Les CDSP maritimes entre la France continentale et la Corse

2.2.1. Les CDSP de 2001 à 2017

- (12) Une première concession de service public entre l'entreprise publique Société Nationale Corse Méditerranée («SNCM») et l'entreprise privée Compagnie Méridionale de Navigation («CMN») d'une part, et l'État d'autre part, a été signée en 1976 pour assurer la continuité territoriale entre la Corse et le continent pour une durée de 25 ans.
- (13) À partir du 1^{er} janvier 2002, la SNCM a assuré, avec la CMN, la desserte entre Marseille et la Corse dans le cadre d'une CDSP signée avec la Collectivité Territoriale de Corse (devenue Collectivité de Corse («CdC») depuis la réforme territoriale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 ⁽²⁾) et l'OTC, sous l'approbation de l'Assemblée Territoriale de Corse, pour une durée de 5 ans, prolongée par la suite pour 6 mois supplémentaires.
- (14) Du 1^{er} juillet 2007 au 31 décembre 2013, la SNCM et la CMN ont assuré cette desserte dans le cadre d'une CDSP conclue le 7 juin 2007.
- (15) Par décision de l'assemblée de Corse du 6 septembre 2013, la SNCM et la CMN ont été également attributaires de la CDSP 2014-2023. Cependant, suite à la procédure de redressement judiciaire ouverte à son encontre le 28 novembre 2014 et conclue le 20 novembre 2015 par jugement du tribunal de commerce de Marseille, la SNCM s'est retirée du marché en décembre 2015. La plupart des actifs de cette dernière, initialement cédés au groupe Rocca, ont été rachetés au cours de l'année 2016 par le consortium Corsica Maritima, aboutissant à la création de la compagnie maritime Corsica Linea. Cette dernière est devenue sous-déléataire de la CDSP 2014-2023 jusqu'au 1^{er} octobre 2016, date à laquelle ladite DSP a été résiliée suite au jugement du tribunal de Bastia du 7 avril 2015.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime); JO L 364 du 12.12.1992, p. 7.

⁽²⁾ En vertu de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la Collectivité de Corse est substituée à la Collectivité territoriale de Corse instituée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 et aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de sa création, ainsi que dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=A31F6D82C9512DF7C501469CEB116244.tplgfr26s_2?cidTexte=JORFTEXT000030985460&idArticle=LEGIARTI000030998175&dateTexte=20150809

- (16) Le groupement conjoint et non solidaire Corsica Linea-CMN a été attributaire des deux CDSP successives, à savoir la CDSP conclue pour la durée 1^{er} octobre 2016 — 30 septembre 2017 et la CDSP actuelle ⁽³⁾, qui a pris effet le 1^{er} octobre 2017 et a pris fin au 30 septembre 2019 ⁽⁴⁾ (voir considérants (18) et suivants ci-dessous concernant cette dernière).
- (17) Ces deux derniers contrats sont présentés par la France comme «temporaires» car devant permettre d'assurer à suffisance la fourniture de transport maritime à destination de la Corse dans l'attente de l'adoption de la solution pérenne devant être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021.

2.2.2. La CDSP mise en œuvre du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2019

- (18) Les dessertes maritimes régulières entre la Corse et le continent français sont opérées via trois ports continentaux (Marseille, Toulon et Nice) et cinq ports insulaires (Bastia, Ile Rousse, Ajaccio, Propriano et Porto Vecchio). Ces dessertes reposaient sur un cadre juridique double, à savoir:
- la CDSP 2017-2019, soit un régime conventionnel d'obligations de service public institué par la délibération n° 17/234 de l'assemblée de Corse du 28 juillet 2017; et
 - le régime d'OSP unilatérales institué par la délibération n° 13/263 de l'assemblée de Corse du 20 décembre 2013 ⁽⁵⁾.
- (19) La CDSP régit les conditions d'exploitation des services de transport maritime de passagers et de marchandises entre la Corse et le continent. En termes de volumes de marchandises et de nombre de passagers, le périmètre du service public exécuté dans le cadre de la CDSP 2017-2019 était le suivant ⁽⁶⁾:

Tableau 1

Obligation de trafic et de fréquence dans la CDSP 2017-2019

Port de corse	Passagers		Fret (mètre linéaire ou ml)		Fréquence
	mensuel	annuel	mensuel	annuel	
AJACCIO	11 000	132 000	36 600	439 200	7j/7
BASTIA	12 500	150 000	49 900	598 800	7j/7
ILE ROUSSE	1 600	19 200	5 300	63 600	3j/7
PROPRIANO	1 900	22 800	6 200	74 400	3j/7
PORTO VECCHIO	3 000	36 000	8 000	96 000	3j/7
TOTAL	30 000	360 000	106 000	1 272 000	

Source: observations de la France du 5 novembre 2018

- ⁽³⁾ La CDSP actuelle est techniquement constituée de cinq conventions correspondant aux lignes maritimes depuis le port de Marseille à chacun des cinq ports de Corse précités.
- ⁽⁴⁾ La CDSP actuelle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 et devait expirer le 31 mai 2019, mais elle a été prolongée de 4 mois, soit jusqu'au 30 septembre 2019, suite à la délibération n° 18/264 du 27 juillet 2018 par laquelle l'Assemblée de Corse a autorisé le président du Conseil exécutif à signer les avenants prolongeant la durée de cette convention jusqu'au 30 septembre 2019.
- ⁽⁵⁾ Selon la France, les deux compagnies maritimes opérant sous ce régime, à savoir Corsica Ferries et Moby Lines, représentaient environ 75 % du trafic passagers et 23 % du fret.
- ⁽⁶⁾ Le contrat prévoit également par liaison maritime des obligations spécifiques liées au nombre de places en installations couchées (en cabines ou en fauteuils), d'emplacements de véhicules légers de particuliers, et en matière de fret, de longueur effective de remorques, camions ou ensembles routiers, avec une hauteur minimum sous plafond.

3. DESCRIPTION DES MESURES

- (20) Les mesures en cause sont les trois CDSP 2019-2020 relatives à la desserte maritime de la Corse pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 que la France a attribuées à la société Corsica Linea sous forme de trois conventions pour chacune des lignes Marseille — Ajaccio, Marseille — Bastia et Marseille — L'île Rousse. En revanche, la présente décision ne couvre pas les deux CDSP relatives à la desserte maritime de la Corse au titre des lignes Marseille — Porto Vecchio et Marseille — Propriano, compte tenu de l'infructuosité des deux procédures d'adjudication visées au considérant (7).

3.1. Définition du besoin de service public et de l'instrument approprié de l'intervention publique

- (21) En vertu des dispositions de l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public de 2011 ⁽⁷⁾ (ci-après «l'encadrement SIEG» ou «l'encadrement»), notamment les paragraphes 13 et 14, et des deux jugements rendus par le Tribunal de l'Union européenne le 1^{er} mars 2017 suite aux recours en annulation introduits séparément par la France et la SNCM contre la décision de la Commission adoptée le 2 mai 2013 dans le dossier SA.22843 ⁽⁸⁾, les autorités françaises ont conduit un test de marché en vue de définir le périmètre du besoin de service public. Pour ce faire, les autorités françaises ont suivi la démarche suivante ⁽⁹⁾:

- entre juillet 2017 et avril 2018, réalisation de trois études techniques: une première étude qualitative sur le besoin de service public datée du 29 mars 2018, une étude sur la desserte portuaire datée du 30 avril 2018, ainsi qu'une étude sur la pertinence de la grille tarifaire également datée du 30 avril 2018;
- entre le 2 février 2018 et le 2 mars 2018, publication d'une première consultation publique sur le site internet de l'OTC invitant les utilisateurs de services de transport maritime entre la Corse et le continent, qu'ils soient particuliers (résidents, non-résidents, étudiants, salariés, retraités, etc.) ou professionnels (grande distribution, transporteurs routiers, entreprises de travaux publics, etc.), à exprimer leurs points de vue sur la qualité des prestations fournies actuellement par les compagnies maritimes. Cette consultation a pris la forme d'un questionnaire à remplir. Il a été publié sur le site internet de la CdC et dans la presse;
- 16 février 2018: conclusion d'une étude de parangonnage de liaisons maritimes dans l'Union européenne;
- Fin mars 2018: réalisation d'un tableur quantifiant la défaillance de marché pour les trois années 2014, 2015, 2016 et pour les dix premiers mois de l'année 2017 pour chacune des cinq lignes maritimes Continent-Corse précitées, et pour chacun des trois segments de marché couverts par les opérateurs maritimes dans ce bassin, à savoir le transport de passagers (en unités), le transport de marchandises (exprimé en mètre linéaire ou «ml») et le transport de véhicules légers (en unités). Par défaillance de marché, il faut entendre la différence entre (i) la demande totale constatée pendant la période considérée (agrégant le trafic des compagnies délégataires et celui des compagnies opérant hors DSP, sous le régime d'OSP unilatérales) sur chacun de ces segments de marché et (ii) l'offre commerciale offerte par les seules compagnies opérant hors DSP sous le régime d'OSP unilatérales et qui ne bénéficient pas de compensation de service public;
- entre le 9 avril et le 2 mai 2018, publication d'une seconde consultation publique sur le site internet de l'OTC ⁽¹⁰⁾ invitant spécifiquement les compagnies maritimes à exprimer leurs capacités à satisfaire la demande de transport maritime exprimée par les utilisateurs, ainsi qu'à interroger les acteurs économiques sur «leur vision» de leur desserte maritime entre la Corse et le continent, telle qu'elle était alors mise en œuvre à la fois par les compagnies hors DSP et par les compagnies délégataires de service public. A l'appui du document de consultation, les autorités françaises ont également publié sur la page de consultation le tableur quantifiant ligne par ligne la défaillance de marché, la première étude quantitative ainsi que les résultats de la première consultation précitée;
- les 17 et 18 mai 2018: suite aux consultations publiques, audition des compagnies maritimes et des autorités portuaires corses et continentales pour préciser le contenu de leurs réponses.
- le 31 mai 2018, finalisation d'une seconde étude relative au périmètre de service public ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Communication de la Commission — Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011), JO C 8 du 11.1.2012, p. 15.

⁽⁸⁾ Arrêt du Tribunal de l'Union du 1^{er} mars 2017, France/Commission, T-366/13, EU:T:2017:135; arrêt du Tribunal de l'Union du 1^{er} mars 2017, SNCM/Commission, T-454/13, EU:T:2017:134.

⁽⁹⁾ Observations de la France du 5 novembre 2018, page 8.

⁽¹⁰⁾ https://www.isula.corsica/Office-des-transport-de-la-Corse-Consultation-sur-le-perimetre-du-service-public-de-transport-maritime-entre-la-Corse_a175.html

⁽¹¹⁾ OTC «Étude sur le périmètre du besoin de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre la Corse et le continent».

- (22) Selon la France, il ressort de ces différents études et consultations publiques qu'il n'existe plus de besoin *quantitatif* de service public en matière de transport de passagers et de véhicules légers dans la mesure où l'offre capacitaire fournie par l'initiative privée (soit l'offre capacitaire des seules compagnies maritimes opérant hors DSP) suffit à répondre à la demande globale des utilisateurs — à l'exception de la desserte du port de Propriano, pour laquelle l'étude quantitative a fait apparaître un besoin annuel de transport pour 66 000 passagers, non satisfaite par l'offre purement commerciale.
- (23) En revanche, il subsisterait selon la France un besoin de service public *qualitatif* qui justifie le maintien d'un régime d'OSP (ou d'un besoin de service public). Il ressortirait en effet des auditions conduites à la suite des deux consultations publiques de février à mai 2018 qu'il existerait un flux faible de passagers particulièrement dépendants de la régularité des transports maritimes et notamment en matière d'accès aux soins pour les pathologies lourdes ou complexes ou la médecine gériatrique (non traitées localement et qui nécessitent également le déplacement d'un ou plusieurs accompagnants). Selon la France, entre 15 et 17 % des séjours hospitaliers des résidents corses s'effectuent sur le continent. Outre ce besoin en matière de soins médicaux, la France relève qu'il existe un besoin de transport pour la formation supérieure (45 % des bacheliers résidents poursuivent leurs études sur le continent), pour laquelle certaines filières n'existent que sur le continent.
- (24) Selon les autorités françaises, cette nécessité de continuité s'exprimerait majoritairement sur la zone de Marseille, au regard des équipements médicaux et universitaires.
- (25) Ce besoin, estimé à 25 000 passagers⁽¹²⁾, tient selon la France à la nécessité d'assurer une marge de sécurité en matière de transport, de nature à prémunir la Corse contre une potentielle défaillance de marché liée à la cessation d'activités d'un opérateur maritime sur les cinq lignes maritimes considérées⁽¹³⁾. La France considère que la satisfaction de ces besoins certes limités mais «incontournables» reste nécessaire, même si l'offre capacitaire hors DSP peut paraître très largement suffisante au premier regard. En pratique, la France soutient qu'il s'agit pour l'essentiel de préserver pour toute circonstance une capacité de quelques places et véhicules (déplacement thérapeutique familial, interdiction de transports en avion, urgence familiale) ainsi que le transport des convoyeurs des véhicules de transport de marchandises.
- (26) De surcroît, il existe selon la France un besoin *qualitatif et quantitatif* de service public en matière de transport de marchandises entre la Corse et le continent, car l'offre capacitaire développée par l'initiative privée ou opérant dans le cadre d'OSP légères ne permettrait pas de répondre au volume global de la demande des utilisateurs en matière de fret.
- (27) La France en conclut que l'insuffisance de l'initiative privée spontanée justifie une intervention publique pour l'organisation des services de transport maritime entre la Corse et le continent à compter du 1^{er} octobre 2019 et jusqu'au 31 décembre 2020.
- (28) L'attribution des CDSP dans un temps limité permettra également, selon la France, de:
- disposer d'un retour d'expérience sur la fiabilité des nouveaux périmètres du service public par rapport à la continuité de la desserte,
 - connaître de façon plus précise les orientations du marché en matière de prise en compte des contraintes environnementales (choix des investissements et des modes énergétiques),
 - disposer d'un temps suffisant pour la finalisation des études sur le futur mode d'exploitation, pour une durée de [plusieurs années] et le cas échéant, la mise en œuvre des procédures liées.
- (29) De ce qui précède, la France a donc conclu que le périmètre du besoin de service public au titre de la desserte maritime 2019-2020 est le suivant:

Tableau 2

Périmètre du besoin de service public de la desserte maritime 2019-2020

Port	Passagers		FRET ROLL (ml)		Fréquence
	mensualisé	Annuel	mensualisé	annuel	
AJACCIO	833	10 000	41 666	500 000	7j/7

⁽¹²⁾ Voir considérants (103) à (105) pour le détail du calcul de ce volume de passagers couvrant les 4 lots, à l'exception de celui de Propriano.

⁽¹³⁾ Selon la France, il s'agirait pour l'essentiel de préserver en toute circonstance une capacité de quelques places et véhicules (déplacement thérapeutique familial, interdiction de transports en avion, urgence familiale, etc.).

Port	Passagers		FRET ROLL (ml)		Fréquence
	mensualisé	Annuel	mensualisé	annuel	
BASTIA	833	10 000	66 666	800 000	7j/7 + 15 rotations supplémentaires par an
ILE ROUSSE	208	2 500	4 166	50 000	3j/7 + 10 rotations supplémentaires par an
PROPRIANO (lot non attribué)	5 500	66 000	7 500	96 900	3j/7
PORTO VECCHIO (lot non attribué)n°	208	2 500	13 333	160 900	3j/7
TOTAL	7 582	91 000	133 331	1 600 000	—

Source: France (notifications du 24 septembre et du 13 novembre 2019)

3.2. Procédure d'attribution de la CDSP 2019-2020

3.2.1. Délibération n° 18/267 du 27 juillet 2018

- (30) C'est sur le fondement du test de marché et des considérations décrits ci-dessus que la CdC a lancé la procédure d'adjudication de la CDSP 2019-2020, tout en adaptant concomitamment le régime OSP précité (voir à ce sujet la section 3.4. ci-dessous). En vertu de l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales («CGCT»), c'est en effet la CdC qui définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité, les modalités d'organisation du transport maritime entre la Corse et toute destination de la France continentale, en particulier, en matière de desserte et de tarifs.
- (31) En outre, en vertu de l'article L. 1411-1 du CGCT, les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public.
- (32) En l'espèce, lors de la délibération de l'assemblée de Corse n° 18/267 du 27 juillet 2018, la CdC a décidé de recourir à des CDSP avec allotissement «ligne par ligne» pour l'exploitation des services de transport maritime de marchandises (incluant les matières dangereuses) et de passagers entre le Port de Marseille, d'une part, et ceux d'Ajaccio (lot 1), Bastia (lot 2), Porto-Vecchio (lot 3), Propriano (lot 4), Ile Rousse (lot 5) sur une période de 15 mois, entre le 1^{er} octobre 2019 et le 31 décembre 2020.
- (33) Le périmètre de la DSP comprend:
- des départs prévus entre 19h et 20h30 et des arrivées entre 6h et 7h30,
 - des fréquences pour les ports d'Ajaccio et de Bastia de 7 jours sur 7, ainsi que 15 rotations supplémentaires par an pour Bastia,
 - des fréquences avec les autres ports corses de 3 jours sur 7 (ainsi que 10 rotations supplémentaires par an pour l'Ile Rousse pour les matières dangereuses).
- (34) Pour le fret, les lots garantissent en outre un total de 1,6 million de «ml» par an réparti entre les ports insulaires comme indiqué au Tableau 2:
- Bastia: 794 500 (ml/an)
 - Ajaccio: 501 900 (ml/an)
 - Porto Vecchio: 160 900 (ml/an)
 - Propriano: 96 900 (ml/an)
 - Ile Rousse: 45 800 (ml/an).

- (35) S'agissant du transport de passagers, la délibération de de Corse prévoit l'inclusion de de 25 000 passagers pour l'ensemble des lignes visées au Tableau 2, à l'exception de la ligne à destination de Propriano. Pour les trois lots couverts par la présente décision (lots 1, 2 et 5), ceci représente donc un volume de 22 500 passagers par an.
- (36) S'agissant des critères de sélection retenus pour l'adjudication de ces lots, la CdC a retenu les critères suivants, classés par ordre décroissant:

Critère 1 — Valeur technique de l'offre (40 % de la pondération de la note finale)

Ce critère est décomposé de la manière suivante, par ordre décroissant:

- Qualité technique des navires
- Qualité des services aux usagers

L'offre est analysée au regard de la qualité des services fournis aux usagers professionnels et particuliers.

Critère 2- Le montant de la compensation financière (30 % de la pondération de la note finale)

Ce critère est analysé au regard des trois éléments suivants par ordre décroissant:

- Montant total de la compensation financière proposée par le candidat sur la durée de la convention
- Cohérence des coûts et des recettes présentés dans le compte d'exploitation prévisionnel au regard des explications apportées dans le mémoire financier et du «coût net évité (CNE)»
- Mécanisme de clés d'imputation utilisé pour le calcul du montant de la contribution publique en cas de recours par le délégataire à des navires mixtes.

Critère 3 — Développement durable (20 % de la pondération de la note finale)

Ce critère est analysé au regard des actions de développement durable détaillées dans les annexes 3 et 7 du règlement de Consultation.

Critère 4 — Continuité du service public (10 % de la pondération de la note finale)

Ce critère est analysé au regard des arrêts techniques programmés et de l'approche du service social et solidaire. Ce dernier est défini comme la capacité du délégataire à garantir le transport de 1 300 ml de marchandises par jour et par sens de traversées au départ de Marseille à destination de l'un des 5 ports de Corse (article 23.3 des conventions de la CDSP 2019-2020) ⁽¹⁴⁾.

3.2.2. La première procédure d'adjudication

- (37) L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 9 août 2018 ⁽¹⁵⁾, avec une date limite de réception des candidatures fixée au lundi 5 novembre 2018. Les autorités françaises indiquent que la sélection des candidats admis à présenter une offre, l'examen des offres par la commission compétente et la négociation se sont effectués dans des phases différentes conformément aux dispositions des articles L. 1411-1, L. 1411-5 et L. 1411-7 du CGCT.
- (38) La commission de DSP a procédé à l'ouverture des offres le 12 novembre 2018. Selon la France, les négociations menées par la CdC dans le cadre de la DSP relatives au transport de marchandises se sont déroulées de la façon suivante:
- Le premier tour de négociations a eu lieu le 23 avril 2019 pour la CMN et le 24 avril 2019 à pour Corsica Linea ⁽¹⁶⁾.
 - Le second tour de négociations a eu lieu le 29 avril 2019 pour la CMN et le 30 avril 2019 pour Corsica Linea.
 - La remise des offres finales a eu lieu le 2 mai 2019 pour la CMN et le 3 mai 2019 pour Corsica Linea.

⁽¹⁴⁾ Dans la version initiale du règlement de l'appel d'offre, il était initialement prévu que le service social et solidaire soit garanti vers le port de Bastia, mais cette condition a été modifiée suite au second tour de négociations.

⁽¹⁵⁾ Avis n° 18-112949 publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) le 9/8/2018 et sur TED sous référence 2018/S/153-352085 le 10/8/2018.

⁽¹⁶⁾ Corsica Ferries n'a été admise à aucune négociation avec l'autorité adjudicatrice en raison du non-respect du cahier des charges tenant aux modalités de transmission du dossier de candidature.

(39) S'agissant de l'attribution de chacun des lots, la France indique que:

- Lots 2 (Marseille — Bastia), lot 3 (Marseille — Porto-Vecchio) et lot 5 (Marseille — Ile Rousse): les candidatures des sociétés CMN et Corsica Linea ont été déclarées recevables et, par conséquent, les deux compagnies ont été admises aux négociations.
- S'agissant des lots 1 (Marseille — Ajaccio), et 4 (Marseille — Propriano): seule la compagnie Corsica Linea a été admise à la négociation, l'offre de la CMN ayant été jugée non conforme aux exigences du règlement de Consultation ⁽¹⁷⁾.

3.2.3. Délibération n° 19/79 du 27 juin 2019

- (40) Par la délibération n° 19/79 du 27 juin 2019, l'Assemblée de Corse a approuvé le choix de la société Corsica Linea comme délégataire de service public au titre des lots 1, 2 et 5. La présente notification concerne donc la CDSP portant sur ces trois lots («la CDSP 2019-2020»). Les dispositions pertinentes de cette CDSP, notamment les paramètres économiques retenus pour la compensation du délégataire pressenti sont présentés à la section 3.3 ci-dessous.
- (41) Par ailleurs, comme déjà indiqué précédemment, la même délibération a décidé de déclarer la procédure d'attribution infructueuse au titre des lots 3 et 4, pour lesquels une nouvelle procédure d'adjudication a été lancée (voir section suivante) ⁽¹⁸⁾.

Tableau 3

Montant total de la compensation financière annuelle par lot de la DSP 2019-2020 (en EUR)

Ports de Corse	
Bastia (Lot 1)	31 861 763
Ajaccio (Lot 2)	32 272 669
Porto-Vecchio (Lot 3)	Lot infructueux
Propriano (Lot 4)	Lot infructueux
Ile Rousse (Lot 5)	15 910 904
Total	80 045 336

Source: observations des autorités françaises du 13 novembre 2019

3.2.4. La seconde procédure d'adjudication

- (42) Comme indiqué au considérant (7), suite à la délibération du 27 juin 2019 précitée, un nouvel avis d'appel public à la concurrence a été lancé le 10 juillet 2019 ⁽¹⁹⁾, portant sur les nouveaux lots 1 bis (Marseille — Porto Vecchio, ex-lot 3) et 2 bis (Marseille — Propriano ex-lot 4), devant être attribués en vue d'une exploitation du 1^{er} février au 31 décembre 2020 dans le cadre d'une nouvelle CDSP.
- (43) Aux termes de la délibération du 27 juin 2019 ⁽²⁰⁾, le périmètre des deux nouveaux lots est identique à celui des lots 3 et 4 de la première procédure d'adjudication. Par délibération du 9 janvier 2020, l'Assemblée de Corse a à nouveau déclaré infructueuses les deux procédures d'adjudication des deux lots 1 bis et 2 bis.

⁽¹⁷⁾ La décision de non-admission du 13 février 2019 a été contestée par la CMN devant le tribunal administratif de Bastia par la voie du référé contractuel. Le recours de la CMN a été rejeté suivant ordonnance du 17 mars 2019. La CMN a formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État à l'encontre de cette décision.

⁽¹⁸⁾ Les raisons motivant selon la France cette infructuosité est le montant manifestement excessif des demandes de subventions formulées par les soumissionnaires au regard des montants de subventions annuelles actuellement versés aux délégataires dans le cadre de la CDSP 2017-2019.

⁽¹⁹⁾ Avis n° 19-105490 publié au BOAMP le 10 juillet 2019, et sur TED le 11 juillet 2019 sous référence 2019/S 132-325578, tel que modifié par l'avis rectificatif 2019/S 150-371312 publié le 6 août 2019.

⁽²⁰⁾ L'article 4 de la délibération du 27 juin précise que «la nouvelle consultation étant à relancer sur les mêmes bases [que] l'actuelle procédure».

- (44) Par conséquent, la présente décision ne portera pas sur les deux lots déclarés infructueux. Cependant, la Commission examinera les procédures et documents préparatoires à leur adjudication dans la mesure où ils sont communs à celles des trois lots faisant l'objet du présent examen.

3.3. Dispositions pertinentes des CDSP 2019-2020

- (45) L'article 1^{er} des trois CDSP 2019-2020 précise que l'exécution des obligations de service public relatives au transport de marchandises (incluant les matières dangereuses) et de passagers sera confié à un délégataire au titre de la continuité territoriale entre les ports corses et celui de Marseille.
- (46) L'article 2 prévoit que la convention entre en vigueur le 1^{er} octobre 2019 et expire le 31 décembre 2020 — soit une durée de 15 mois.
- (47) L'article 16 impose au délégataire pour chaque traversée une capacité de 13 places pour les ports de Bastia et d'Ajaccio et une capacité de 8 places pour les ports de Porto-Vecchio et Ile-Rousse, afin de garantir la continuité territoriale pour des publics dépendants, en particulier pour des liaisons liées à des urgences sanitaires ou familiales.
- (48) L'article 23.3 impose au Délégué d'engager des négociations portant sur l'organisation et la mise en œuvre d'un «service social et solidaire» s'appliquant au fret, s'agissant des marchandises suivantes: produits de première nécessité consommables, produits de toute première urgence comme, par exemple, les produits de santé qualifiés de vitaux et/ou les produits hospitaliers du même ordre. Le service social et solidaire garantit le transport maritime de marchandises à hauteur de 1 300 mètres linéaires par jour sur le Port de Bastia.
- (49) L'article 28 prévoit la méthode de compensation des obligations de service public. Ces obligations de service public concernent la capacité des bateaux, la fréquence des rotations, la qualité des navires et des services, et la tarification des services aux usagers. Ainsi, le montant de la compensation financière doit être inférieur au coût net évité tel que défini par l'encadrement SIEG (points 25 à 27) et tient compte des gains d'efficacité réalisés. La rentabilité réelle de la convention pour le Délégué est encadrée par un mécanisme de reversement des excédents défini à l'article 38 pour éviter la surcompensation financière des obligations de service public au-delà de l'atteinte d'un bénéfice raisonnable par le Délégué.
- (50) L'article 29 impose que l'équilibre économique de chaque ligne soit présenté dans un compte d'exploitation prévisionnel qui constitue l'annexe 9 de la convention. Ces comptes d'exploitation prévisionnels déterminent les prévisions d'exécution de la CDSP, aux risques et périls du Délégué. Le niveau de compensation réellement versé peut donner lieu à un remboursement de la part du Délégué, si l'analyse réalisée par l'OTC démontre que ce niveau est supérieur à celui nécessaire pour couvrir le coût des obligations de service public et un bénéfice raisonnable au sens de l'encadrement SIEG conformément à l'article 33.
- (51) L'article 30 dispose que le Délégué perçoit directement l'ensemble des recettes résultant de l'exécution des prestations confiées par la convention, à savoir:
- les recettes liées au transport de marchandises en application de la grille tarifaire définie à l'article 31;
 - les recettes liées au transport de passagers en application de la grille tarifaire définie à l'article 31; et
 - les recettes annexes, issues notamment des services particuliers fournis aux usagers particuliers et professionnels (restauration, bagages, jeux, etc.) par le délégataire de sa propre initiative.
- (52) L'article 31 présente les différentes grilles tarifaires en matière de transport de fret et de passagers:

Tableau 4

Tarifs marchandises et voiture de commerce

Pour un trajet	Tarifs fret (en EUR)
Le mètre linéaire de fret roulant ou conventionnel	35
Le mètre Linéaire «Export» ou «Matière première»⁽¹⁾	20
Le mètre Linéaire «Export plus»⁽²⁾	15

Pour un trajet	Tarifs fret (en EUR)
Voiture dite de commerce ⁽³⁾	
Inférieur à 4 m	146
Entre 4 et 4,5 m	160
Supérieure à 4,5 m	175

⁽¹⁾ Le tarif «Export», pour les liaisons Corse — Continent, est applicable aux productions agricoles agroalimentaires et aux produits manufacturés ou industriels réalisés sur le territoire de la Corse.

Le tarif «Matières premières», pour les liaisons Continent — Corse, est applicable au fret des matières premières à destination de la Corse et destinées à être transformées en Corse, à la condition que l'acquéreur n'en soit pas le consommateur final.

⁽²⁾ Le tarif «Export plus» est applicable au transport de marchandises élaborées en Corse à partir de matières premières produites et transformées en Corse certifiées par un organisme compétent.

⁽³⁾ Les «voitures de commerce» sont des véhicules neufs ou destinés à la location à titre professionnel.

Tableau 5

Tarifs passagers applicables aux résidents corses

Aller simple par personne (ou unité)	Tarifs résidents corses (en EUR)	
Passage	Adulte	35
	Enfant	20
Installation	Cabine hublot	51
	Cabine intérieure	46
	Fauteuil	7
Véhicule (1)	Inférieur ou égal à 4,5 m	46
	Entre 4,5 m et 5 m	51
	Supérieur à 5 m	56

Source: notification des autorités françaises du 24 septembre 2019

(53) L'article 33 prévoit que la compensation financière (CF) versée par l'OTC est constituée de trois composantes:

— une compensation au titre des charges d'exploitation (CFE), correspondant aux charges d'exploitation résultant de la réalisation des obligations de services publics (hors charges de carburant), nettes des recettes générées par ces mêmes obligations,

— une compensation au titre des charges d'investissement (CFI) correspondant aux dotations aux amortissements et frais financiers des investissements réalisés par le Délégué et affectés à la délégation de service public,

— une compensation au titre des charges de carburant (CFC) correspondant aux charges de carburant supportées par le délégué.

(54) Dans l'hypothèse où les navires utilisés par le Délégué sont des navires mixtes, des clés d'imputation techniques visées dans le compte d'exploitation prévisionnel ⁽²¹⁾ et ayant pleine valeur contractuelle permettent d'établir la comptabilité analytique et de définir le montant de compensation financière forfaitaire.

(55) La compensation découlant du compte d'exploitation prévisionnel est une compensation forfaitaire fixe plafond. L'OTC ne verse pas de montants supplémentaires non prévus au compte d'exploitation prévisionnel.

⁽²¹⁾ Annexe 9 à la CDSP 2019-2020.

- (56) L'article 38 prévoit que l'OTC et la CdC ou leur représentant disposent d'un droit de contrôle portant sur l'exécution des prestations confiées par la présente convention au Déléataire. Ce contrôle a notamment pour objet de s'assurer que le Déléataire ne perçoit aucune surcompensation.
- (57) L'annexe 1 aux trois CDSP 2019-2020 détaille les caractéristiques des services maritimes de la DSP. Les capacités, horaires, et fréquences sont équivalentes tout au long de l'année. L'annexe précise bien que les services comprennent pour chaque ligne un service passagers et marchandises.

3.4. Régime d'OSP unilatérales

- (58) Comme indiqué au considérant (18), la France a jugé nécessaire d'encadrer l'organisation de la desserte maritime entre le continent et la Corse à l'aide d'un régime d'OSP unilatérales, en sus du régime conventionnel. L'assemblée de Corse a considéré lors de la délibération n° 18/266 que les résultats des études et des consultations publiques, révélaient une carence des opérateurs économiques à répondre à la demande des utilisateurs de services de transport maritime entre la Corse et le continent. Selon les autorités françaises, cette carence justifie de renouveler — tout en le modifiant — le périmètre du régime d'OSP de 2013 visé au considérant (18).
- (59) Ce régime OSP est donc modifié d'abord par la délibération n° 18/266, puis par la délibération n° 19/128 du 25 avril 2019, dans les termes suivants: premièrement, les nouvelles OSP s'appliquent à compter du 1^{er} octobre 2019 et pour une durée de dix ans — soit jusqu'au 30 septembre 2029; deuxièmement, le contenu des OSP est ainsi modifié:

Tableau 6

Obligations de service public imposé par le régime d'OSP unilatérales adopté le 25 avril 2019

		OSP		
Ports continentaux	Marseille, Toulon, Nice			
Fréquences hebdomadaires	Marseille	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 3j / 7 en haute saison d'été		
	Toulon	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 2j / 7 en haute saison d'été		
	Nice	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 2j / 7 en haute saison d'été		
Tarifs résidents	Fret	Tarif conventionnel: 42,5 EUR/ml Tarif export: 20 EUR/ml Tarif export +: 15 EUR/ml	Voiture de commerce: inférieure à 4 m: 146 EUR entre 4 et 4,5 m: 160 EUR supérieure à 4,5 m: 175 EUR	
	Passagers	Passage	Installation	Véhicule
adulte: 35 EUR enfant: 20 EUR		cabinet hublot: 51 EUR cabine intérieure: 46 EUR fauteuil: 7 EUR	inférieur ou égal à 4,5 m: 46 EUR entre 4,5 et 5 m: 51 EUR supérieur à 5 m: 56 EUR	
Personnels	Respect de la législation française applicable aux personnels de bord			
Environnement	Respect des normes environnementales (convention MARPOL et directives européennes notamment)			

Source: observations de la France du 7 juin 2019

4. APPRÉCIATION DES MESURES

4.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (60) Aux termes de 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 qui menacent de fausser la concurrence en faveur de certaines entreprises ou de certaines productions.
- (61) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires soient des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, 2) la mesure en question soit octroyée au moyen de ressources d'État et soit imputable à l'État, 3) la mesure confère un avantage sélectif à son ou ses bénéficiaires et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence, et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres⁽²²⁾.
- (62) La Commission tient à rappeler que, à supposer que les mesures en cause constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ces aides seraient illégales au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Il ressort en effet des informations à la disposition de la Commission à ce stade que ces mesures ont d'ores et déjà été octroyées à leurs bénéficiaires (les trois CDSP 2019-2020 ont été signées le 6 septembre 2019) et mises en œuvre à partir du 1^{er} octobre 2019.

4.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

- (63) Selon une jurisprudence constante, la Commission doit d'abord établir si les prestataires de services sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement⁽²³⁾. Toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique⁽²⁴⁾.
- (64) L'entreprise bénéficiaire, Corsica Linea, est un opérateur engagé dans la prestation de services de transport maritime, et qui, à ce titre, exerce des activités économiques.

4.1.2. Ressources d'État et imputabilité à l'État

4.1.2.1. Présence de ressources d'État

- (65) En vertu de la DSP de 2019-2020, l'OTC verse des compensations financières aux opérateurs. Afin de déterminer si les ressources de l'OTC constituent des ressources d'État, la Commission observe que la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité territoriale de Corse telle que modifiée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015⁽²⁵⁾ fixe les missions et prérogatives de l'OTC et rappelle qu'il est soumis à la tutelle de la CdC. La dotation de continuité territoriale, qui est versée annuellement par l'État à la CdC, cette dernière procédant à son reversement à l'OTC, constitue la ressource principale de l'OTC. S'élevant à 181 millions EUR depuis 2011, cette dotation finance le dispositif de continuité territoriale aérienne et maritime entre la Corse et le continent⁽²⁶⁾.
- (66) La Commission considère donc à ce stade que les ressources de l'OTC sont des ressources d'État.

4.1.2.2. Imputabilité des mesures à l'État

- (67) La Commission considère que les décisions de l'OTC approuvant l'octroi des compensations financières en cause sont imputables à l'État. La Commission observe en effet que l'OTC est une autorité publique dont les décisions budgétaires sont prises par un conseil d'administration composé de représentants des organisations socioprofessionnelles et, à titre majoritaire, de représentants élus de l'Assemblée de Corse⁽²⁷⁾. Sur la base de ces indices, la Commission estime par conséquent que les décisions de l'OTC concernant les CDSP de transport maritime sont imputables à l'État.

⁽²²⁾ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de Justice du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, EU:C:2006:8, point 129.

⁽²³⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, EU:C:1998:303; arrêt de la Cour de Justice du 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, point 21; arrêt de la Cour de Justice du 16 novembre 1995, Fédération française des sociétés d'assurances/Ministère de l'agriculture et de la pêche, C-244/94, EU:C:1995:392; arrêt de la Cour de Justice du 11 décembre 1997, Job Centre, C-55/96, EU:C:1997:603.

⁽²⁴⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 16 juin 1987, Commission/Italie, C-118/85, EU:C:1987:283, point 7; arrêt de la Cour de Justice du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, EU:C:1998:303, point 36.

⁽²⁵⁾ Voir à ce sujet la note de bas de page 2.

⁽²⁶⁾ Rapport de la Chambre Régionale des comptes de la Corse, 22.3.2018 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/office-des-transport-de-la-corse-ajaccio-corse-du-sud-0>

⁽²⁷⁾ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, article 74, telle que modifiée et codifiée comme article L4424-20 du CGCT.

4.1.3. Existence d'un avantage économique

- (68) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide à une entreprise, il convient de déterminer si l'entreprise en cause bénéficie d'un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres ou si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans les conditions normales du marché ⁽²⁸⁾.
- (69) Dans le cas présent, la France soutient que la mission de service public déléguée à l'opérateur dans le cadre des CDSP 2019-2020 doit être considérée dans son ensemble comme un service d'intérêt économique général.
- (70) En effet, les autorités françaises considèrent que les CDSP 2019-2020 décrivent de manière particulièrement détaillée la mission de service public et définissent des contraintes qu'un opérateur économique ne s'imposerait pas si son comportement était dicté uniquement par les lois du marché. Même si les autorités françaises soutiennent que les mesures en cause sont compatibles avec le marché intérieur, elles ne se sont pourtant pas explicitement prononcées sur le fait de savoir si les mesures en question constituent des aides d'État.
- (71) Compte tenu de ce qui précède la Commission va examiner si les CDSP 2019-2020 remplissent l'ensemble des critères de l'arrêt *Altmark* ⁽²⁹⁾.

4.1.3.1. Sur l'application des critères *Altmark* à la compensation octroyée

- (72) Dans l'arrêt *Altmark* ⁽³⁰⁾, la Cour a dit pour droit que les compensations de services publics ne constituent pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE lorsque quatre critères sont cumulativement remplis:
- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies (critère 1);
 - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente, (critère 2);
 - la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (critère 3);
 - lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport 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 (critère 4).
- (73) Dans sa communication relative à l'application des règles en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de SIEG ⁽³¹⁾ (ci-après «la communication SIEG»), la Commission a fourni des orientations sur les exigences relatives à la définition de ce que l'on entend par service d'intérêt économique général. Cette communication aborde les différentes exigences établies dans la jurisprudence *Altmark*, à savoir la notion de service d'intérêt économique général au sens de l'article 106 du TFUE, la nécessité d'un mandat, l'obligation de définir les paramètres de la compensation, les principes relatifs à la nécessité d'éviter toute surcompensation et les principes concernant la sélection du prestataire. À cet égard, la Commission considère notamment que les États membres ne peuvent assortir d'obligations spécifiques de service public des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché ⁽³²⁾.

⁽²⁸⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 22 mars 2001, C-301/87, France/Commission, EU:C:2001:1787, point 41.

⁽²⁹⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 24 juillet 2003, Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, EU:C:2003:415.

⁽³⁰⁾ *Ibid.*

⁽³¹⁾ Communication de la Commission 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, adoptée par la Commission le 20.12.2011 et publiée au JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

⁽³²⁾ Point 48 de la communication SIEG.

4.1.3.2. Obligations de service public clairement définies (critère 1)

4.1.3.2.1. Rappel du cadre juridique applicable

- (74) La première condition établie par l'arrêt *Altmark* prévoit la définition de la mission d'un SIEG. Cette exigence coïncide avec celle de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE⁽³³⁾. Il résulte de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE que les entreprises qui assument la gestion de SIEG sont des entreprises chargées d'une «mission particulière». En règle générale, une «mission de service public particulière» implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions. Les États membres ou l'Union peuvent soumettre ce type de services à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général⁽³⁴⁾.
- (75) Dès lors, compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose un État membre pour définir une mission de SIEG et des conditions de sa mise en œuvre, y compris l'évaluation des surcoûts occasionnés par l'exécution de la mission, qui dépend de faits économiques complexes, la portée du contrôle exercé par la Commission à cet égard est limitée à une erreur manifeste⁽³⁵⁾.
- (76) La première condition établie par l'arrêt *Altmark* exige également que l'entreprise soit chargée d'une mission particulière par l'État⁽³⁶⁾, impliquant l'exécution d'obligations de service public. Il en résulte que si l'on veut se conformer à la jurisprudence *Altmark*, une délégation de service public est nécessaire pour définir les obligations respectives des entreprises en cause et de l'autorité publique. La mission de service public doit être confiée au moyen d'un acte qui, selon la législation des États membres, peut prendre la forme d'un acte législatif ou réglementaire, ou d'un contrat. Cette mission peut aussi être définie dans plusieurs actes. Dans de tels cas, la Commission a pour habitude d'exiger que l'acte ou la série d'actes précisent au minimum:
- le contenu et la durée des obligations de service public;
 - l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concernés;
 - la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité en cause;
 - les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation; et
 - les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières⁽³⁷⁾.
- (77) Dans le domaine maritime, conformément au règlement cabotage interprété par la communication de la Commission de 2014⁽³⁸⁾, un État membre peut conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers en provenance ou à destination d'îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que prestation de service de cabotage, et verser en contrepartie aux armateurs une compensation financière⁽³⁹⁾. Un contrat de service public s'entend comme un contrat conclu dans le but de fournir des services de transport suffisants. Il peut notamment porter sur:
- des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité;
 - les services de transport complémentaire;
 - des services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines liaisons; et
 - des adaptations des services aux besoins effectifs.
- (78) Si la suffisance de services réguliers de transport maritime à destination et en provenance d'îles relève d'un intérêt public légitime, tous les services de cabotage maritime ne peuvent être, du seul fait de l'insularité, considérés comme des services publics⁽⁴⁰⁾. Pour pouvoir qualifier les obligations imposées à un délégataire d'obligations de service public au sens de l'article 4 du règlement cabotage, les autorités nationales compétentes doivent avoir pu constater, préalablement et pour des trajets bien déterminés, l'insuffisance des services réguliers de transport dans le cas où la prestation de ceux-ci serait laissée aux seules forces du marché. Il en ressort que les autorités nationales ne peuvent, en application du règlement cabotage et de sa communication interprétative de 2014 précitée, déléguer à un prestataire la fourniture de services réguliers de cabotage maritime à destination et en provenance d'îles que si, de façon cumulative:

⁽³³⁾ Arrêt du Tribunal du 12 février 2008, BUPA/Commission, T-289/03, EU:T:2008:29, points 171 et 224.

⁽³⁴⁾ Point 47 de la communication SIEG.

⁽³⁵⁾ Arrêt du Tribunal du 12 février 2008, BUPA/Commission, T-289/03, EU:T:2008:29, point 220.

⁽³⁶⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 27 mars 1974, BRT/SABAM, C-127/73, EU:C:1974:25, p. 313.

⁽³⁷⁾ Voir points 51 et 52 de la communication SIEG.

⁽³⁸⁾ Communication de la Commission relative à l'interprétation du règlement (CE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres, COM(2014) 232, 22.4.2014.

⁽³⁹⁾ Règlement cabotage, articles 2, paragraphes 2, 3 et 4.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt de la Cour de Justice du 20 février 2001, Analir ea/Espagne dans l'affaire, C-205/99, EU:C:2001:107, points 27, 29, 32, 34, 40).

- un besoin réel de service public en raison de l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence peut être démontré;
- les conditions de la délégation sont nécessaires et proportionnées au but poursuivi; et
- un tel régime est fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées.

(79) Les deux arrêts du 1^{er} mars 2017 rendus par le Tribunal dans les affaires T-366/13 («arrêt SNCM I») et T-454/13 («arrêt SNCM II») précités ont encore précisé les obligations pesant sur les États membres en matière de définition du périmètre de service public et de la forme que doit prendre l'intervention publique pour assurer la prestation dudit service. Le Tribunal a notamment confirmé que le périmètre d'une DSP doit répondre à un besoin réel de service public, attesté par la pénurie de services réguliers de transport dans un contexte de libre concurrence, et que le champ du service public doit être nécessaire et proportionné à ce besoin. Pour satisfaire à cette obligation, le Tribunal a confirmé la validité du test en trois branches utilisé par la Commission dans le cas d'espèce pour contrôler l'erreur manifeste commise par les États membres dans la définition et l'organisation du service public («le test SNCM»):

«Ainsi, tout d'abord, s'il n'existe pas de demande des usagers pour tout ou partie des services entrant dans le périmètre du service public, tel que défini par les autorités nationales, ce service public ou son périmètre ne sauraient clairement être considérés comme nécessaires et proportionnés par rapport à un besoin réel de service public.

Ensuite, il ne saurait non plus y avoir un tel besoin si la demande des usagers est déjà susceptible d'être satisfaite par les opérateurs du marché en l'absence d'obligation en ce sens fixée par les pouvoirs publics. En d'autres termes, (...) en l'absence de carence de l'initiative privée, il ne saurait y avoir de besoin réel de service public.

Enfin, s'il existe une demande des usagers et si cette demande n'est pas susceptible d'être satisfaite par le simple jeu des forces du marché, encore faut-il que les autorités nationales privilégient l'approche qui porte le moins atteinte aux libertés essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur. Or, comme le fait valoir à juste titre la Commission dans sa réponse à l'une des questions écrites du Tribunal, s'agissant du secteur du cabotage maritime, l'imposition d'OSP applicables à tous les transporteurs désireux d'offrir leurs services sur une liaison donnée et ne donnant pas nécessairement lieu à une compensation financière (...) entraîne des restrictions moins importantes de la libre prestation des services que l'octroi d'une compensation financière à un transporteur déterminé ou à un nombre limité de transporteurs dans le cadre d'une DSP.»⁽⁴¹⁾

(80) L'arrêt SNCM I a par ailleurs rappelé que la charge de la preuve de la correcte définition du périmètre de service public repose sur les États Membres, (tel que l'avait déjà exposé l'arrêt BUPA précité⁽⁴²⁾, récemment confirmé par l'arrêt du Tribunal relatif au financement du logement social néerlandais⁽⁴³⁾). En effet, le point 105 de l'arrêt SNCM I précise qu'«[i]l convient d'ajouter que, même si l'État membre dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à la détermination de ce qu'il considère comme un SIEG, cela ne le dispense toutefois pas de démontrer à suffisance de droit que le périmètre de celui-ci est nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public. L'absence de preuve, fournie par l'État membre, que ces critères sont satisfaits ou la méconnaissance de ceux-ci est susceptible de constituer une erreur manifeste d'appréciation que la Commission est tenue de prendre en considération».

4.1.3.2.2. Existence d'un mandat

- (81) Dans le cas d'espèce, pour les autorités françaises comme pour la Commission, les CDSP 2019-2020 relatives aux lignes de transport maritime entre la Corse et le continent français constituent clairement des «contrats de service public» au sens du règlement cabotage. La Commission relève par ailleurs que:
- a) le contenu des obligations de service public est défini aux articles 16 et 23 ainsi qu'à l'annexe 1 des CDSP 2019-2020. Leur durée de 15 mois est précisée à l'article 2⁽⁴⁴⁾;
 - b) l'entreprise désignée comme délégataire est visée à la page 2 des CDSP 2019-2020, où elle figure comme partie contractante. Le cadre géographique d'application de la convention est précisé à l'article 1^{er};
 - c) le délégataire se voit confier un droit spécial à compensation financière par l'autorité délégante; et

⁽⁴¹⁾ Point 134 de l'arrêt rendu dans l'affaire T-454/13 précité.

⁽⁴²⁾ Le point 172 dispose que «l'État membre doit indiquer les raisons pour lesquelles il estime que le service en question mérite, en raison de sa nature spécifique, d'être qualifié de SIEG et de se distinguer des autres activités économiques».

⁽⁴³⁾ Arrêt du Tribunal du 15 novembre 2018, Stichting Woonlinie e.a./Commission, T-202/10 RENV II et T-203/10 RENV II, EU:T:2018:795, points 79 à 83.

⁽⁴⁴⁾ Communication C(2004) 43 de la Commission — Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, JO C 13 du 17/01/2004, p. 3, section 9.

d) les paramètres de calcul sont établis aux articles 28 à 37 de la convention ainsi qu'à l'annexe 9, alors que les paramètres de contrôle et les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières sont précisés aux articles 38 à 41 des CDSP 2019-2020.

- (82) Par conséquent, la Commission est d'avis que les CDSP 2019-2020 déjà attribuées contiennent les critères minimaux tenant à l'existence d'un ou de plusieurs actes de puissance publique définissant de manière suffisamment précise à tout le moins la nature, la durée et la portée des obligations de service public incombant aux entreprises chargées de l'exécution de ces obligations. Ils répondent ainsi à la qualification de mandat au sens du point 52 de la communication SIEG.

4.1.3.2.3. Existence d'un service d'intérêt économique général

- (83) Compte tenu des principes rappelés ci-dessus, la Commission doit vérifier, dans le cadre de son contrôle de l'erreur manifeste, la nécessité et la proportionnalité de la mission de service public telle qu'elle a été définie dans la CDSP 2019-2020.
- (84) L'Assemblée de Corse a défini ladite *mission* au 6^e considérant de la délibération n° 18/267 du 27 juillet 2018 (qui définit le cadre de la CDSP 2019-2020) comme «la continuité territoriale entre la France métropolitaine et la Corse», l'article 1^{er} de la même délibération prévoit que le SIEG en cause est «le service de transport de passagers et de fret» au départ de Marseille et à destination de chacun des cinq ports de Corse
- (85) La Commission considère que la continuité territoriale constitue par nature une vraie *mission* de service public qui garantit la cohésion territoriale, économique, sociale et politique du territoire d'un État membre, surtout quand, à l'instar de la Corse, une partie de ce territoire est insulaire⁽⁴⁵⁾. En revanche, la Commission s'interroge sur le point de savoir si les *modalités* de mise en œuvre de cette mission de continuité territoriale dans les termes retenus par la France et exposés aux considérants (23) à (27) sont nécessaires et proportionnelles à la réalisation de cette continuité territoriale. Pour ce faire, la Commission évalue si la France a satisfait au test SNCM dans le cas d'espèce.

4.1.3.2.3.1. Sur l'applicabilité et l'application du test SNCM

- (86) Pendant la phase de prénotification et de notification, la France considère en substance qu'elle a satisfait intégralement aux exigences posées par le droit de l'Union. Elle soutient cependant qu'elle n'est pas liée par ledit test SNCM, qui ne constitue à ses yeux qu'une simple modalité proposée par la Commission. La France soutient ensuite que la Commission ne pourrait pas «renvoyer systématiquement aux décisions de justice passées» prises dans un contexte différent. Elle estime enfin que la Commission excède dans son examen des mesures prénotifiées le contrôle de la seule erreur manifeste.
- (87) Ces arguments doivent être rejetés: le test SNCM ne constitue pas une simple modalité que la Commission aurait suggérée, mais bien une exigence imposée par le juge de l'Union. Le libellé du point 134 de l'arrêt *SNCM II* tel que rappelé au considérant (79) expose clairement les obligations que le juge de l'Union considère comme s'imposant aux États membres dans la définition et l'organisation des SIEG. Or, comme précisé au considérant (80), la méconnaissance par l'État membre de ces obligations est susceptible de constituer une erreur manifeste d'appréciation que la Commission est tenue de prendre en considération.

4.1.3.2.3.2. Première branche du test SNCM: Existence d'une demande des usagers

- (88) Comme indiqué à la section 3.1., la France a produit une série d'études et a conduit plusieurs consultations publiques afin de déterminer le périmètre du service public. Suivant la séquence prévue dans le test SNCM présenté au considérant (79), la France a entendu définir la demande réelle des usagers justifiant le besoin de service public. Pour ce faire, la France a conduit, comme indiqué au considérant (21), la consultation publique du 2 février 2018, produit l'étude de marché qualitative relative à la desserte maritime du 29 mars 2018, interrogé les opérateurs maritimes sur le besoin de service public, et finalement interrogé plusieurs tiers sur la demande réelle des usagers.
- (89) La Commission salue les efforts indéniables entrepris par la France pour définir le périmètre du service public (surtout au regard des erreurs manifestes d'appréciation relevées par la Commission au titre de la DSP 2007-2013). Toutefois, les différentes études et consultations menées par les autorités françaises identifient une demande *homogène* de transport de passagers et de fret entre la Corse et le continent français. En effet, comme détaillé ci-dessous, les autorités françaises n'ont pas, à ce stade, fourni d'éléments probants établissant une demande spécifique pour le port de Marseille ni distingué entre les différents flux de transport de passagers (malades et leurs accompagnateurs, étudiants, convoyeurs) et marchandises suivant le type de convoiement à bord (transport tracté et transport non-tracté). La demande *réelle* des usagers telle qu'elle ressort des études et consultations menées par les autorités françaises n'est pas de nature à soutenir les conclusions qu'en tirent les autorités françaises en terme de définition du SIEG dans les trois CDSP, qui, reflètent une segmentation plus poussée, par port, par type de passagers, par type de convoiement de marchandises à bord, ou par type de navires (voir section 4.1.3.2.3.4 pour une description détaillée de cette segmentation).

⁽⁴⁵⁾ Voir en ce le paragraphe 27 de l'arrêt *Analir* précité.

- (90) S'agissant tout d'abord de la consultation du 2 février 2018, il semble que celle-ci s'apparente à un sondage sommaire sur la demande *perçue* ⁽⁴⁶⁾ des personnes physiques et des clients du transport de marchandises:
- la consultation est un court document de 7 pages à caractère essentiellement descriptif et ne comportant que 3 questions à la portée très large;
 - la consultation ne permet pas d'identifier la demande pour chaque ligne de la desserte maritime;
 - les questions posées ne reflètent pas la sous-segmentation invoquée par les autorités françaises, à savoir les ports d'attache, le type de passagers et le type de convoyage des marchandises transportées. Il n'est donc pas possible de faire une exploitation utile des opinions reçues;
 - certaines questions sont manifestement sans pertinence. Par exemple, la question «*Estimez-vous que les dessertes actuelles sont trop importantes par rapport à vos besoins?*» ne peut intuitivement qu'appeler une réponse négative, sans qu'elle permette pour autant de déterminer un niveau adéquat de desserte maritime, qualitativement et quantitativement;
 - les questions relatives au besoin de transport des passagers ou de transport de fret n'abordent pas la question de la destination finale en Corse ou sur le continent, ce qui ne permet pas d'identifier la substituabilité des offres de transport et des ports;
 - le nombre de réponses reçues par l'OTC est extrêmement faible et ne permet pas de constituer un échantillon statistique représentatif des besoins exprimés par la population et les clients professionnels.
- (91) S'agissant des études qualitatives du 29 mars 2018 et du 30 avril relative à la desserte portuaire, la Commission observe que ces documents couvrent plusieurs problématiques pertinentes au regard de l'objet poursuivi: ces études recensent à titre principal les modes d'organisation du transport maritime à destination de la Corse, elles analysent la capacité des ports à accueillir le trafic de passagers et de fret, et s'agissant de la seule étude qualitative du 29 avril 2018, elle reprend les résultats de l'analyse quantitative visée au considérant (21), et fournit une première esquisse du «test SNCM». S'agissant plus spécifiquement de la demande, l'étude fournit des données agrégées sur les volumes de transport entre le continent et les ports corses et retranscrit les perceptions de quelques parties prenantes ⁽⁴⁷⁾.
- (92) Cependant, si la France a certes pu produire les chiffres *agrégés* de trafic constaté de passagers et de fret par ligne maritime, elle n'a pas pu pour autant justifier la demande spécifique (qualitative ou quantitative) des sous-segments d'usagers particuliers et professionnels justifiant la définition du SIEG retenue par les autorités françaises dans la délibération de l'Assemblée de Corse n° 18/267 du 27 juillet 2018. Les informations fournies par la France sur le transport de marchandises restent ainsi très générales et n'identifient ni ne quantifient les sous-segments de marchandises transportées alors même que les autorités françaises en invoquent l'existence par ailleurs dans leurs différentes observations pour justifier du périmètre du prétendu besoin de service public ⁽⁴⁸⁾. Ainsi, la France n'a pas fourni d'informations qualitatives et quantitatives relatives (i) à la nature des marchandises transportées (par exemple, denrées périssables, matériaux de construction, biens d'équipement, automobile, etc) (ii) aux volumes spécifiques pour chacun de ces segments de marché, (iii) à la destination *finale* sur le continent ou en Corse, (iv) au type de transport de fret, *tracté* et *non tracté* ⁽⁴⁹⁾, (v) à la fréquence du transport de ces marchandises (induite par le caractère périssable ou non de chacun des types de biens concernés). La Commission en conclut donc que la demande des usagers particuliers et professionnels telle qu'exprimée au cours du test de marché conduit par les autorités françaises doit donc être considérée à ce stade comme *homogène*, en l'absence de données de marché plus précises et plus spécifiques à chaque sous-segment de marché.

⁽⁴⁶⁾ La consultation est ainsi structurée: après un rappel des flux totaux agrégés constatés, tant pour les passagers que pour le fret et l'organisation existante, un questionnaire est établi pour permettre d'évaluer la pertinence de l'organisation existante.

— Les deux questions qualitatives suivantes ont été posées aux passagers et clients professionnels: «*Avez-vous constaté une insuffisance des services de desserte maritime entre la Corse et le continent?*» Dans l'affirmative, expliquez pourquoi (par exemple, fréquence insuffisante, tarifs trop élevés, horaires non adaptés, qualité du service fourni, ...) «*Estimez-vous que les dessertes actuelles sont trop importantes par rapport à vos besoins (en fréquence, capacité, lignes, ...)?*». Une troisième question quantitative est posée, et porte sur le nombre moyen d'utilisation de liaisons maritimes Corse-Continent (ou sens inverse, en nombre de traversées).

⁽⁴⁷⁾ 25 acteurs «divers et variés» de l'économie Corse — transporteurs routiers, chefs d'entreprise de filières économiques, gestionnaires de port entre autres, page 82.

⁽⁴⁸⁾ Voir par exemple le considérant (138).

⁽⁴⁹⁾ Le transport de fret couvert par les présentes mesures est le transport de marchandises convoyées dans des remorques. (Il ne comprend ainsi pas le trafic de vrac). Ces remorques sont soit «accompagnées» (ou «tractées») à l'intérieur des navires par le tracteur *routier* et le convoyeur de l'entreprise de transport routier cliente, soit la remorque est détachée du tracteur sur les quais, puis montée à bord par un engin de traction *portuaire* spécifique, avant de subir l'opération inverse dans le port d'arrivée où un autre tracteur routier conduit par un autre convoyeur poursuit l'acheminement de la remorque vers sa destination finale. Dans ce dernier cas, on dit que le transport de fret est «non accompagné» ou «non tracté».

En pratique, le port de Marseille accueille aujourd'hui tant le trafic tracté que non-tracté, alors que le port de Toulon-Port de Commerce ne traite que du transport tracté et le port de Toulon-Bregailion uniquement du transport non-tracté.

- (93) La Commission relève par ailleurs que la France ne justifie pas en quoi il y a un besoin manifeste pour les marchandises en question de transiter par le seul port de Marseille et, de manière symétrique, quelles sont les raisons spécifiques conduisant au maintien d'un volume substantiel de transport maritime de fret depuis le port de Toulon, qui, pour rappel, n'est pas subventionné (voir la section 4.1.3.2.3.6).
- (94) Quant aux témoignages recueillis devant prétendument justifier le besoin de service maritime, ils ne sont pas classés ou classables dans des échantillons statistiques, et dès lors ils ne peuvent être considérés comme statistiquement significatifs aux fins de l'expression de la demande. Enfin, les études fournies n'indiquent pas les préférences de transport des usagers *pour chacune des liaisons maritimes*, notamment sur le fondement des critères définis à l'article 4, paragraphe 2 du règlement cabotage (soit, les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire).
- (95) S'agissant de la consultation des opérateurs concernant le besoin de service public, la Commission considère que les opérateurs peuvent sans doute fournir des études sur la segmentation marketing de leurs usagers. Cependant, leur rôle dans la définition de la demande réelle doit être appréhendé avec précaution. En effet, il faut tenir compte d'éventuels conflits d'intérêts, car ils peuvent être amenés à concourir pour assurer l'exploitation de ce service public moyennant le versement de compensations publiques.
- (96) S'agissant enfin de la consultation des parties tierces (notamment des associations de malades et des organismes de formation supérieure), dont il ressortirait, tel qu'exposé aux considérants (22) à (26), qu'il subsisterait un besoin spécifique de transport résiduel constituant un besoin de service public, la Commission relève tout d'abord que cette consultation s'est effectuée postérieurement à la consultation publique des opérateurs sur les besoins de marché (achevée le 2 mai 2018 — sans que ces derniers aient pu se prononcer sur le besoin de service public finalement retenu par la France, incluant un besoin additionnel de 25 000 passagers sur les 4 ports d'Ajaccio, Bastia, Ile Rousse et Porto Vecchio). La Commission ajoute qu'elle n'a toujours pas reçu, malgré les demandes répétées formulées à la France lors de la procédure de prénotification, les données quantitatives et qualitatives de la demande réelle de publics particuliers (malades, étudiants), et notamment de la préférence de ces derniers pour le transport aérien ou maritime (voir également le considérant (109) ci-dessous).
- (97) La Commission considère que, compte tenu du fait qu'il s'agit de liaisons maritimes significatives, avec une demande importante (2,8 millions de passagers transportés annuellement entre la Corse et le continent français, et 2,2 millions de ml de fret transportés, comme indiqué aux considérants (9) et (10)) et de montants de compensations annuels très significatifs⁽⁵⁰⁾, il était nécessaire pour l'identification d'un besoin réel de service public de recourir à des évaluations par le biais, notamment, d'études de marché (notamment des sondages dont la pertinence apparaît ici essentielle pour apprécier la segmentation des comportements de consommation de services de transport), de consultations publiques ou d'appels à projets appropriés⁽⁵¹⁾, permettant d'identifier de manière probante les besoins de transport de passagers et de marchandises pour les différents segments de marché invoqués par la France.
- (98) La Commission conclut donc de qui précède que la première étape du test SNCM n'a à ce stade été que partiellement satisfaite.

4.1.3.2.3.3. Seconde branche du test SNCM: analyse de la carence de marché

- (99) S'agissant de la seconde branche du test SNCM visant à établir une potentielle carence du marché à satisfaire la demande réelle identifiée, la Commission rappelle que la France a tout d'abord réalisé l'étude quantitative visée au considérant (21), quatrième tiret. La Commission a examiné ladite étude, et observe que les données de trafic fournies par l'ORTC sont vérifiables et publiquement disponibles et que les paramètres retenus par la France, notamment pour estimer la capacité offerte par l'offre commerciale ne relevant pas de la DSP (mais soumise au régime d'OSP unilatérales) sont plausibles et réalistes⁽⁵²⁾.
- (100) De surcroît, comme la Commission a conclu au considérant (92) que la France a identifié une demande agrégée et homogène, il en ressort que l'approche quantitative du calcul de la carence de marché ligne par ligne sans distinction des potentiels besoins particuliers des usagers constitue une méthode acceptable pour déterminer le périmètre du besoin de service public non satisfait par l'offre commerciale hors DSP.
- (101) Par ailleurs, la France a organisé la consultation des opérateurs de marché, comme cela est décrit au considérant (21). La CMN, Corsica Linea et Corsica Ferries sont les trois opérateurs maritimes ayant répondu à la consultation. Sur la base de ces réponses, la France a produit la seconde étude qualitative du 31 mai 2018 précitée qui relève qu'en substance, aucun opérateur maritime ne conteste les hypothèses centrales de calcul retenues par la France. Il ressort des résultats de cette première analyse quantitative qu'une carence de marché a été identifiée pour le transport de fret entre les cinq ports de Corse et les ports continentaux. Par ailleurs, s'agissant du transport de passagers, la carence de marché n'est avérée que sur la seule liaison à destination du port de Propriano (elle est estimée à 66 000 personnes annuellement).

⁽⁵⁰⁾ 78 millions EUR annuellement au titre de la CDSP 2017-2019 pour les 5 lots (source: observations de la France du 5 novembre 2018) et 80 millions EUR pour les trois lots de la CDSP 2019-2020 déjà attribués (voir Tableau 3).

⁽⁵¹⁾ Voir en ce sens l'arrêt SNCM II précité, point 135.

⁽⁵²⁾ La Commission considère que l'approche retenue pourrait légèrement surestimer la carence de marché, dans la mesure où il n'aurait pas été tenu compte des capacités susceptibles d'être offertes dans le cadre d'un marché sans DSP ou hors DSP par La Méditerranéenne (dont la flotte se compose de 3 navires) et Corsica Linea (dont la flotte se compose de 6 navires).

- (102) La Commission considère que ces résultats quantitatifs peuvent constituer à ce stade le besoin avéré de service public ⁽⁵³⁾.
- (103) La France n'a pourtant pas retenu ce besoin de service public puisque la délibération n° 18/267 de l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2018 précitée dispose ⁽⁵⁴⁾ ce qui suit: «Il est avéré qu'il existe un flux de passagers particulièrement dépendant de la régularité des transports maritimes et notamment en matière d'accès aux soins pour les pathologies lourdes ou complexes ou la médecine gériatrique, non traitées localement et qui nécessitent également le déplacement d'un ou plusieurs accompagnants. À cet égard, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation relève qu'en [sic] 15 et 17 % des séjours hospitaliers de résidents en Corse s'effectuent sur le continent. En matière d'études sur le continent, formation initiale ou continue, il est à noter que de nombreuses filières ne sont développées que sur le continent (45 % des bacheliers résidents poursuivent leurs études sur le continent). Cette nécessité de continuité s'exprime majoritairement sur la zone de Marseille, au regard des équipements médicaux et universitaires.

Pour des besoins certes limités mais incontournables, une liaison sécurisée de desserte quotidienne ou régulière depuis ou à destination des ports de Corse et sur Marseille reste nécessaire, même si l'offre capacitaire hors DSP peut paraître très largement suffisante au premier regard.

A cette fin, en tenant compte d'un flux de passagers de l'ordre de 100 000 voyages résidents qui ne sont pas tous liés à des motifs impératifs, il apparaît nécessaire de conserver un niveau limité de flux sécurisé sur Marseille de l'ordre de 50 000 voyages, soit 25 000 passagers (en tenant compte qu'un passager effectue un aller retour) tous ports corses confondus par rapport à près de 3 millions de passagers Corse — continent».

- (104) Dans la délibération n° 18/267 précitée, la France estime donc le besoin de transports de passagers (25 000 passagers) comme l'arrondi de la somme des besoins de transport présumés de passagers voyageant pour des raisons médicales ou académiques, de la manière suivante:

Tableau 7

Nombre de passagers à inclure dans la CDSP établi sur la base du nombre de malades, de leur accompagnants et d'étudiants

Passagers	Ajaccio	Bastia	L'île Rouse	Porto-Vecchio	Total
janvier	833	833	208	208	2 082
février	833	833	208	208	2 082
mars	833	833	208	208	2 082
avril	833	833	208	208	2 082
mai	833	833	208	208	2 082
juin	833	833	208	208	2 082
juillet	833	833	208	208	2 082
août	833	833	208	208	2 082
septembre	833	833	208	208	2 082
octobre	833	833	208	208	2 082

⁽⁵³⁾ La Commission relève cependant que l'attribution de DSP successives (jusqu'à celles faisant l'objet de la présente décision) a eu pour corrolaire l'absence de services commerciaux entre le port de Marseille et les ports Corses, alors que la France a pourtant longuement exposé l'importance de la demande — qualifiée de «naturelle» — des résidents et de l'économie corses pour une liaison à destination de Marseille. Le principe d'une libre prestation de services, hors de tout régime unilatéral ou conventionnel, n'a donc jamais trouvé à s'appliquer, la France alléguant une incapacité du marché à satisfaire le besoin de service public identifié. La Commission souligne le caractère circulaire et théorique d'une telle position, mais compte tenu de la durée limitée et du champ plus réduit des différents lots de la DSP 2019-2020 et 2020, la Commission ne peut conclure à ce stade sur la possibilité que la libre prestation de services puisse suffire à satisfaire le besoin de service public. La Commission invite la France et les diverses parties intéressées à fournir leurs observations qui devront notamment être assises sur des données chiffrées.

⁽⁵⁴⁾ Délibération du 27 juillet 2018 précitée, partie II.VII, pp. 13.

Passagers	Ajaccio	Bastia	L'Île Rousse	Porto-Vecchio	Total
novembre	833	833	208	208	2 082
décembre	833	833	208	208	2 082
TOTAL	9 996	9 996	2 496	2 496	24 984

Source: observations de la France du 26 septembre 2018, annexe 8, p. 36

- (105) Selon la France, l'ajout de 25 000 passagers serait également corroboré par une seconde approche liée à la capacité minimale de transport des convoyeurs accompagnant les remorques de marchandises (transport de marchandises tracté). Selon les autorités françaises, les convoyeurs étant considérés comme des passagers, il était nécessaire de prendre en compte ce flux résiduel de passagers. À l'appui de statistiques de compagnies maritimes, chaque navire a embarqué en moyenne 11 convoyeurs pour les ports corses principaux et secondaires en 2017. Les autorités françaises ont par conséquent souhaité garantir une capacité égale à la moitié des convoyeurs transportés par ligne, pour permettre de «sécuriser un nombre restreint de capacités». En multipliant ces capacités requises par le nombre de rotations annuelles sur chaque ligne, le nombre de passagers à inclure dans les CDSP 2019-2020 a ensuite été arrondi pour parvenir aux montants suivants:

Tableau 8

Nombre de passagers à inclure dans les CDSP établi sur la base du nombre de convoyeurs transportés

Ligne	Nombre de traversées (trajet simple)	Convoyeurs (par trajet)	Urgences (par trajet)	Total annuel	Nombre de passagers inclus
Ajaccio	728	5,47	8	9 807	9 500
Bastia	728	5,46	8	9 800	9 500
Porto Vecchio	312	5,48	4	2 958	3 000
Île Rousse	312	5,48	4	2 958	3 000
Propriano	312	<i>Non applicable</i>	<i>Non applicable</i>	—	0
Total	2 080			25 523	25 000

Source: observations de la France du 22 janvier 2019

- (106) La Commission note à titre préliminaire que le nombre de passagers pour chacune des lignes présentés dans le tableau précédent diffère des chiffres présentés au Tableau 2 ci-dessus (retenus tant dans la délibération de l'Assemblée de Corse précitée que dans les trois CDSP déjà attribués).
- (107) La Commission relève que la France invoque alternativement le besoin de transport des malades, de leur accompagnateurs et des étudiants, d'une part, et le besoin de transport des convoyeurs d'autre part. La Commission s'interroge par conséquent sur le point de savoir comment la France peut précisément identifier la défaillance de marché sur chacun de ces sous-segments du transport de passagers, et comment le calcul des 25000 passagers (soit 22 500 pour les trois lots examinés) reflète l'un ou l'autre de ces sous-groupes.
- (108) De surcroît, la Commission a interrogé à plusieurs reprises la France au cours de la procédure de prénotification sur la nécessité de ce besoin nouveau de service public qualifié d'«incontournable» mais que les études et consultations publiques, lancées pourtant près d'un an auparavant, n'avaient jamais établi. La Commission a notamment souligné que non seulement la demande additionnelle présumée n'a pas été quantifiée, mais surtout qu'elle n'a fait l'objet d'aucune étude sur une possible défaillance du marché.

- (109) S'agissant du transport de malades, la Commission relève que les éléments fournis par les autorités françaises démontrent certes le besoin indubitable d'une offre de transports adaptée pour les malades, du fait de l'insuffisance de l'offre de soins dans les établissements situés en Corse, et d'une probable préférence pour l'offre de soins des résidents à Marseille mais aussi à Nice. Cependant, les autorités françaises ne justifient en rien pourquoi l'offre de transport actuelle (maritime mais aussi aérienne) est insuffisante pour couvrir ces besoins, y compris pour les personnes d'accompagnement. Ainsi n'a-t-il été produit aucune étude sur l'inadéquation de l'offre de transport maritime et aérien, que ce soit en quantité, en qualité, en confort ou en prix (y compris en ce qui concerne la prise en charge par les organismes de protection sociale (notamment la Sécurité Sociale) ⁽⁵⁵⁾).
- (110) S'agissant du transport de résidents corses étudiants, la France n'a pas non plus démontré la carence de marché, se bornant à énoncer une préférence de ce public pour le port de Marseille, sans tenir compte de la géographie des pôles universitaires, qui pourrait conduire à prendre en compte les liaisons maritimes à destination du port de Nice (au titre des pôles universitaires de Nice et de Sofia Antipolis) et du port de Toulon (au titre du pôle universitaire d'Aix-en-Provence).
- (111) La Commission relève par ailleurs que les autorités françaises n'ont pas indiqué en quoi le contingent mis en place serait de nature à garantir une place pour les malades, leurs accompagnants et les étudiants. Il est ainsi concevable, notamment en période de pointe, que les réservations — souvent anticipées — de la clientèle de loisirs n'épuisent la possibilité pour les groupes susvisés de pouvoir voyager aux conditions d'accessibilité «sécurisée» invoquée par les autorités françaises. La Commission s'interroge donc sur le point de savoir si la mesure est nécessaire et proportionnée au but poursuivi.
- (112) S'agissant du transport de convoyeurs, la France ne justifie pas pourquoi le besoin de convoyeurs à inclure dans le champ du service public n'avait pas pu être identifié lors de la conduite du test SNCM décrite au considérant (21) (première branche du test SNCM). La Commission constate en outre que le besoin de «garantir» un contingent de sièges à bord des navires pour les convoyeurs dans les termes exposés au Tableau 8 ci-dessus n'est fondé sur aucune analyse de la carence de marché.
- (113) Enfin, la Commission doute de l'argument avancé par les autorités françaises selon lequel les opérateurs soumis au seul régime d'OSP unilatérales (dont Corsica Ferries, un opérateur présent de longue date sur le marché du transport de passagers avec une part de marché considérable, soit près de 75 % en 2016 ⁽⁵⁶⁾) pourraient quitter subitement le marché et provoquer une interruption d'une partie significative de la desserte maritime de la Corse. La France ne démontre pas plus que cette entreprise pourrait rencontrer une sérieuse difficulté financière faisant peser une menace sur le maintien de ses opérations maritimes entre la Corse et le continent, qui serait en effet de nature à susciter des doutes quant à la pérennité de la desserte maritime à destination de la Corse. A ce stade, de tels arguments sont purement spéculatifs, à l'instar de ce qu'avait relevé à ce sujet le Tribunal au point 226 de l'arrêt SNCM II.
- (114) Comme expliqué au considérant (96), la Commission relève enfin que l'ajout de ces nouveaux besoins postérieurement à la consultation des opérateurs maritimes aurait à tout du moins exigé la relance d'une nouvelle consultation des opérateurs maritimes sur le périmètre de service public réévalué. En effet, la France n'a pas procédé à une nouvelle consultation publique, mais simplement à des auditions individuelles et non publiques des trois principaux opérateurs maritimes ⁽⁵⁷⁾, dont le défaut de transparence affecte la consultation. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a des doutes quant à savoir si cette nouvelle consultation des opérateurs a pu valablement remettre en cause la conclusion initiale tendant à l'absence d'une carence de marché pour le transport de passagers (à l'exclusion du lot 2 bis Marseille — Propriano).
- (115) Il ressort de ce qui précède que la France n'a à ce stade pas justifié d'une réelle demande de passagers pour laquelle subsisterait une carence de marché en vue de justifier l'ajout d'un besoin de transport de 25 000 passagers tel que visé au Tableau 2 (dont 22 500 passagers au titre des lots 1, 2 et 5 visés par la présente décision). Dès lors, la Commission estime que la France méconnaît à ce stade l'obligation qui lui est faite de fournir la preuve que le prétendu besoin de 22 500 passagers pour les liaisons maritimes à destination et au départ des ports d'Ajaccio, Bastia, et Ile Rousse, est nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public ⁽⁵⁸⁾. La Commission tient à souligner que le caractère apparemment modeste de ce besoin additionnel induit en réalité de potentielles distorsions importantes de concurrence qui seront présentées dans les sections 4.1.3.2.3.5 et 4.1.3.2.3.6 ci-dessous.

⁽⁵⁵⁾ Dans leur notification, les autorités françaises mentionnent que «les caisses d'assurance maladie privilégient la prise en charge des modes de transport les moins onéreux. Or, alors même que la Ville de Toulon est géographiquement plus proche de la Corse que Marseille, les caisses d'assurance maladie constatent que les malades sont principalement orientés vers Marseille ou Nice mais jamais à Toulon». Une telle mention indique que le transport des malades est bien pris en charge par les caisses d'assurance maladie, les malades étant dirigés vers les centres hospitaliers présentés comme ceux étant préférés par les résidents corses. Il n'est toutefois pas établi en quoi l'inclusion de capacités supplémentaires serait nécessaire pour résoudre des problèmes de transport de malades.

⁽⁵⁶⁾ Source: ORTC.

⁽⁵⁷⁾ Selon la France, les rapports d'auditions sont «strictement confidentiel(s). Les informations qu'il(s) retranscri(ven)t sont couvertes par le secret des affaires et protégées par la Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites».

⁽⁵⁸⁾ Voir considérant (80), et la jurisprudence citée.

- (116) La Commission en conclut donc à ce stade que la seconde branche du test SNCM n'est pas satisfaite pour les lots 1, 2 et 5.
- 4.1.3.2.3.4. Troisième branche du test SNCM: choix de l'instrument d'intervention publique
- 4.1.3.2.3.4.1. Transport de passagers
- (117) S'agissant de la troisième branche du test SNCM, la Commission estime que, à supposer que le périmètre du besoin réel de service public ait été correctement défini pour les trois lots sous examen, quod non, la France n'a pas démontré qu'elle a privilégié l'approche qui porte le moins atteinte aux libertés essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (118) S'agissant du besoin prétendu de 22 500 passagers pour les liaisons maritimes à destination et au départ des 3 ports corses en question (Ajaccio, Bastia et Ile Rousse), les autorités françaises justifient la mise en place d'un régime *conventionnel* d'OSP par la simple constatation qu'aucune des trois compagnies qui a répondu au test du marché n'a proposé spontanément d'exploiter une activité de transport maritime de passagers *en marché libre*.
- (119) Cependant, les autorités françaises n'ont pas expliqué en quoi, s'agissant du secteur du cabotage maritime, l'imposition d'OSP unilatérales (par exemple pour les malades, les étudiants ou les résidents) applicables à tous les transporteurs désireux d'offrir leurs services sur une liaison donnée et ne donnant pas nécessairement lieu à une compensation financière n'entraînerait pas dans le cas d'espèce des restrictions moins importantes de la libre prestation des services que l'octroi d'une compensation financière à un transporteur déterminé ou à un nombre limité de transporteurs dans le cadre d'une CDSP.
- (120) Dans le cas d'espèce, il paraissait manifestement plus approprié d'imposer des OSP (compensées ou non), surtout pour des volumes modestes de passagers⁽⁵⁹⁾ dont on peut présumer que les opérateurs maritimes pourraient en supporter la charge dans le cadre du régime d'OSP visé à la section 3.4 ci-dessus (la France relève elle-même que ce volume correspondant à moins de 1 % du trafic annuel à destination du continent est très largement résiduel). Les autorités françaises semblent également avoir ignoré la possibilité de recourir à un régime d'aide sociale⁽⁶⁰⁾, similaire à celui approuvé à deux reprises par la Commission en 2002⁽⁶¹⁾ et en 2007⁽⁶²⁾, dont le principe et les modalités répondaient à l'objectif de garantir à tout moment aux résidents corses un accès au continent, et ce pour les trois ports d'attache (Marseille, Toulon et Nice) dont la France a souligné le rôle respectif pour ces publics cibles⁽⁶³⁾. L'existence et le maintien de ce régime pendant près de dix ans, pour lequel les autorités françaises ont maintes fois oralement affirmé à la Commission qu'il avait été «victime de son succès» suffit à infirmer l'argument avancé selon lequel les OSP ne permettraient pas d'assurer à suffisance la prestation de services maritimes au profit des publics cibles visés. Il n'est donc pas démontré que le principe de la CDSP s'imposait aux dépens d'un régime d'OSP.
- (121) Cette conclusion n'est pas remise en cause par les trois principales objections formulées par la France.
- (122) En premier lieu, l'imposition d'OSP compensées entraînerait, selon les autorités françaises, une requalification en contrats de concessions qui rendrait juridiquement impossible, ou à tout du moins, très lourde l'instauration d'un tel régime, compte tenu du niveau de contrôle que supposerait un régime généralisé d'OSP avec compensation financière.
- (123) En deuxième lieu, la France considère que l'arrêt *Analir* (notamment à ses points 62 à 65), et l'arrêt *SNCM II* (notamment à ses points 134 et 135) laissent à l'État membre le choix de privilégier le contrat de service public (la CDSP dans le cas d'espèce) plutôt qu'un régime d'OSP unilatérales, notamment au motif que seul le premier permet réellement de s'assurer que les sujétions de service public qu'il impose à l'opérateur seront effectivement assurées. Le degré de contrôle sur un contrat de service public serait plus étroit car le dispositif contractuel fournirait à l'autorité publique un cadre juridique plus efficace pour garantir la bonne exécution desdites sujétions. En l'espèce, la France estime que le règlement cabotage ne prévoit aucun mécanisme de contrôle et de sanction du respect des OSP pour les autorités nationales, et que, s'agissant du droit national, l'article L. 5431-3 du Code des transports constitue le seul dispositif de sanction en cas de méconnaissance des obligations de service public par la compagnie. La sanction consisterait en une amende administrative calculée en fonction du nombre de «touchées» (accostage du navire en port). Or, le risque au titre de la continuité territoriale serait précisément le non-respect du nombre minimal de rotations. Ainsi, en matière d'OSP, il n'existerait pas, selon la France, de garantie quant à la continuité du service.

⁽⁵⁹⁾ Environ 13 passagers/ jour, hors convoyeurs pour les lots 1 et 2, et environ 10 passagers/jour, hors convoyeurs pour les lots 1 bis et 5.

⁽⁶⁰⁾ Un régime d'aide sociale consiste en une aide «sociale» remboursée aux compagnies maritimes pour la vente de billets à tarif social réduit en faveur de certaines catégories de passagers sur certaines liaisons préalablement identifiées. Ces aides sont remboursées à l'ensemble des transporteurs maritimes s'engageant à respecter les modalités concernant la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire. Ce type de régime vise à assurer la poursuite de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale. L'objectif du régime est ainsi de contribuer au désenclavement et au développement économique de territoires particuliers, notamment les îles ou régions isolées.

⁽⁶¹⁾ Décision de la Commission du 2 juillet 2002 dans l'affaire n° N 781/2001, JO C 186 du 6.8.2002.

⁽⁶²⁾ Décision de la Commission du 23 avril 2007 dans l'affaire SA.22294, JO C 196 du 24.8.2007.

⁽⁶³⁾ Les considérants 23 et 25 de la décision de 2002 précitée indiquent que ce type de dispositif serait à même de satisfaire au besoin prétendu additionnel de service public de passagers identifié par la France.

- (124) En troisième lieu, la France considère que l'autorité déléguée, en l'espèce l'OTC, ne pourrait en tout état de cause imposer un régime d'OSP avec compensation car l'OTC agirait alors comme régulateur du marché afin de s'assurer que les sujétions de service public sont bien exécutées. Or, selon la France, l'OTC ne serait pas régulateur du marché: il devrait seulement s'assurer que la demande des utilisateurs est satisfaite.
- (125) La Commission considère que ces trois objections ne sont pas fondées. S'agissant de la première objection, la Commission relève que celle-ci ne repose sur aucun fondement juridique. L'instauration d'un régime d'OSP unilatérales compensées ne saurait être considérée comme relevant de la commande publique, et par conséquent, entraîner le risque de requalification en concession, comme le soutient la France. En effet, la nature d'un tel régime présuppose que son bénéfice est automatiquement accordé à tout opérateur répondant aux conditions d'éligibilité préalablement édictées par l'État membre (en d'autres termes, une mise en concurrence n'est pas nécessaire) alors que tel n'est pas le cas d'une concession (telle qu'une CDSP), qui emporte de manière inhérente la sélection d'un ou de plusieurs opérateurs.
- (126) S'agissant de la deuxième objection, la Commission relève que la France n'a pas dûment pris en compte les autres conclusions de l'arrêt Analir, notamment aux points 67 à 70, qui imposent que la concomitance d'un régime de CDSP et d'un régime d'OSP unilatérales n'est compatible avec le droit de l'Union que sous réserve de respecter un certain nombre de conditions précises. La dernière condition tient notamment à ce que la combinaison des deux modalités d'exécution précitées doit être appropriée afin de garantir un niveau suffisant de services de cabotage maritime et ne pas comporter des effets restrictifs à la libre prestation desdits services qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. La troisième branche du test SNCM ne fait que reprendre cette obligation, et s'impose donc à l'État membre, contrairement à ce qu'affirment les autorités françaises. Or comme rappelé au considérant (120), il est manifeste qu'un volume de 22 500 passagers présenté comme une réserve de sécurité, s'il devait être admis que son principe fût fondé, pourrait sans difficulté être pris en charge tout au long de l'année par chacun des opérateurs opérant sous le régime d'OSP unilatérales. Dès lors, la Commission considère que le recours à la CDSP emporte manifestement une restriction disproportionnée de la concurrence et des échanges au regard de l'objectif prétendument poursuivi.
- (127) S'agissant de l'argument exposé par la France selon lequel le droit de l'Union ou le droit national n'offriraient pas les instruments nécessaires à un contrôle efficace des opérateurs, la Commission relève en premier lieu qu'il revient à l'État membre de donner un effet utile au droit de l'Union en adoptant toutes les mesures nécessaires à cet effet, faute de quoi les États membres pourraient se retrancher derrière le droit national pour empêcher la mise en œuvre de régimes d'OSP unilatérales, qui affectent pourtant moins la liberté de prestation de services maritimes. La Commission relève en deuxième lieu que la présence de différents opérateurs maritimes sur le marché de la desserte maritime de la Corse infirme la position des autorités françaises. En effet, le maintien de Corsica Ferries comme principal opérateur depuis des années (y compris en 2018 et en 2019) ⁽⁶⁴⁾ sur le segment du transport de passagers, et ce malgré la modification du régime d'OSP unilatérales en 2013 ⁽⁶⁵⁾ (mettant fin au régime d'aide sociale précité dont bénéficiait pourtant significativement Corsica Ferries), rend le départ de cette entreprise de la desserte de la Corse plus qu'improbable (voir également le considérant (113) à ce sujet).
- (128) S'agissant de la troisième objection apportée par la France, la Commission souligne, à l'instar de son appréciation préliminaire sur la deuxième objection, qu'il revient à l'État membre d'assurer un effet utile du droit de l'Union. Lors de la prénotification, les services de la Commission ont relevé qu'aucune norme du droit de l'Union ou du droit national ⁽⁶⁶⁾ ne semblait empêcher l'autorité déléguée ou l'État français d'adopter les mesures nécessaires en vue de permettre l'instauration d'un régime d'OSP unilatérales compensées le cas échéant. La Commission rappelle à ce titre que l'OTC et la CdC ont pu mettre en œuvre de 2002 à 2012 sans difficulté réglementaire apparente le régime d'aide sociale précité, qui constituait en substance un régime d'OSP (de nature tarifaire) et ouvrant droit à compensation pour les compagnies bénéficiaires. Enfin, la Commission relève qu'à l'annexe 9 du dossier de notification, la France mentionne le dispositif d'incitation instauré par l'Espagne reposant sur un fond de dépôts pour pérenniser le régime d'OSP et garantir la prestation des services ⁽⁶⁷⁾. La France ne démontre pas pourquoi un mécanisme similaire (impliquant un niveau de mise en dépôt supplémentaire par rapport aux obligations actuelles) ne pourrait pas être institué.

⁽⁶⁴⁾ Voir considérants (113) et note de bas de page 5.

⁽⁶⁵⁾ Voir considérant (18)(18).

⁽⁶⁶⁾ La Commission relève ainsi qu'une telle possibilité est déjà ouverte en droit français dans la mesure où l'article L4424-19 du CGCT dispose que «**Des obligations de service public sont imposées par la collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons aériennes ou maritimes pour assurer le principe de continuité territoriale. Ces obligations ont pour objet, dans le cadre adapté à chaque mode de transport, de fournir des services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les contraintes liées à l'insularité** [...]»

Lorsque la collectivité territoriale de Corse décide de soumettre des liaisons de desserte maritime à des obligations de service public, **elle peut, dans le respect des procédures de publicité et de mise en concurrence applicables, désigner pour l'exploitation de ces liaisons des compagnies maritimes** [...].

Pour les liaisons de dessertes aériennes ou maritimes, la collectivité territoriale de Corse peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers. (surlignement ajouté)

⁽⁶⁷⁾ «Selon la législation espagnole, les entreprises qui fournissent des services sous OSP doivent démontrer qu'ils ont une capacité économique et financière suffisante et disposent des ressources matérielles nécessaires à l'initiation et à la fourniture ininterrompues du service. Par ailleurs, ces compagnies doivent constituer une garantie dans un fonds de dépôt qui a pour but de faire face aux éventuelles sanctions administratives qui pourraient être imposées aux compagnies afin de garantir le minimum de fréquences défini par l'OSP», étude du 16 février 2018 visée au considérant (21), p. 24.

(129) La Commission en conclut donc à ce stade que, à supposer que la France ait respecté la deuxième branche du test SNCM pour les lots 1, 2 et 5, quod non, elle n'a pas satisfait à la troisième branche du test SNCM.

4.1.3.2.3.4.2. Transport de marchandises

(130) S'agissant du transport de marchandises, il ressortirait de la consultation des opérateurs telle que synthétisée par la seconde étude qualitative du 31 mai précitée qu'aucune des trois compagnies qui a répondu au test ne propose spontanément d'exploiter une activité de transport maritime de fret en marché libre. Selon la France, il existe donc une carence qualitative qui justifie le maintien d'un régime de DSP;

(131) Par ailleurs, la France précise que lors de la consultation de marché, un opérateur a soutenu qu'il existe certes une carence de l'initiative privée concernant le transport de marchandises mais qu'il peut être répondu à la demande des usagers par un simple régime d'OSP unilatérales et non par un régime conventionnel accompagné d'une compensation financière, compte tenu des caractéristiques particulières du transport de marchandises, de la réversibilité plus simple entre un régime d'OSP vers un régime DSP et de la meilleure efficacité d'un régime d'OSP unilatérales.

(132) Selon la France, la position exposée au considérant précédent ne démontrerait pas que le modèle fondé sur l'exploitation de navires purement rouliers, dits «Ro-Ro» serait viable économiquement. Il n'y a d'ailleurs eu aucune réponse en ce sens au test du marché. En outre, la rapidité prétendue pour que l'OTC conclue un contrat de DSP en cas d'échec du régime d'OSP de fret n'est que relative et à toute fin irréaliste dans la mesure où la durée prévisible de 12 mois de la procédure d'adjudication dudit contrat serait incompatible avec les impératifs d'approvisionnement de la Corse en denrées alimentaires et autres biens pendant ladite durée. Enfin la France considère que l'argument tiré de la meilleure efficacité du régime d'OSP est inexploitable car rien ne démontre qu'un régime d'OSP répondrait de manière plus efficace à la demande des utilisateurs.

(133) La Commission considère à ce stade que les résultats de la consultation des opérateurs n'indiquent pas clairement qu'un ou plusieurs opérateurs serait en mesure d'opérer sous un tel régime d'OSP compensées pendant la durée de la mesure considérée. En particulier, aucun opérateur n'a démontré le détail d'un modèle économique (qui serait nouveau dans le cas de la desserte maritime de la Corse) ainsi que la soutenabilité financière de ce dernier pour l'opérateur ou les opérateurs maritimes putatifs pendant la durée limitée de la CDSP 2019-2020. La Commission considère ainsi qu'il n'y a pas d'indication qu'un régime d'OSP unilatérales pour le transport de marchandises aurait pu être utilement mis en place pendant la durée limitée prévue par la CDSP 2019-2020. Par conséquent, le recours à une CDSP pour la satisfaction des besoins de transport de marchandises semble constituer une mesure nécessaire et proportionnée.

(134) La Commission souligne qu'une telle conclusion, spécifique aux circonstances de l'espèce (notamment la durée réduite des CDSP et la nouveauté juridique induite par la première application par la France du test SNCM à la desserte maritime de la Corse) ne préjuge en revanche pas de l'impossibilité d'introduire un régime d'OSP unilatérales (comp ensées ou non) dont la France sera tenue d'envisager les modalités à l'expiration des CDSP actuelles.

4.1.3.2.3.5. Troisième branche du test SNCM: exigence liée à la flotte

(135) L'article 16 des CDSP 2019-2020 prévoit que la mise en œuvre du besoin de service public identifié par la France doit inclure un besoin de passagers tel que défini de la manière suivante:

«Concernant le transport de passagers et pour chaque traversée, le Délégué garantit une capacité de 13 places pour les ports de Bastia et d'Ajaccio et une capacité de 8 places pour les ports de Porto-Vecchio et Ile-Rousse, afin de garantir la continuité territoriale pour des publics dépendants et en particulier pour des liaisons sanitaires ou familiales en cas d'évènement grave» (surlignement ajouté).

(136) Cette clause, dite du 13^{ème} passager, ne figurait pas dans le cadre de la CDSP 2017-2019, alors même que le périmètre du service public incluait du transport de passagers ainsi que du transport de marchandises. Cette exigence inédite des CDSP 2019-2020 impose de facto aux opérateurs l'utilisation exclusive de transbordeurs rouliers «Ro-Pax» (navire mixte pouvant transporter à la fois des passagers et du fret)⁽⁶⁸⁾, et par conséquent, exclut toute possibilité de recourir aux purs rouliers, dits «Ro-Ro».

(137) La France considère en premier lieu que cette clause résulte de l'identification du besoin résiduel de 25 000 passagers analysé ci-dessous (22 500 passagers au titre des trois lots examinés) et dont elle aurait prétendument démontré qu'il correspond exactement aux volumes de passagers induit par ladite clause (voir Tableau 7 et Tableau 8).

⁽⁶⁸⁾ Aux termes de l'article 2, sous a, de la Directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999 relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse, JOUE n° L 138 du 01/06/1999, p. 1, un transbordeur routier ou Ro-Pax est un navire de mer destiné à transporter des passagers, équipé de dispositifs permettant aux véhicules routiers ou ferroviaires d'embarquer à bord et de débarquer en roulant, et transportant plus de douze passagers.

- (138) En second lieu, la France soutient ⁽⁶⁹⁾ que le recours à des Ro-Pax se justifie par:
- les contraintes de la chaîne logistique et les nécessités d'un acheminement «fin» des matières et denrées en Corse,
 - la qualification des navires, qui sont mixtes et soumis à la réglementation voyageurs, dès lors qu'ils embarquent plus de 12 passagers (ce qui est le cas pour le fret corse avec les convoyeurs),
 - l'existence d'un modèle de fret embarqué (avec chauffeurs),
 - l'absence de Ro-Ro standards sur le marché en raison des caractéristiques d'accès aux ports corses, et
 - l'inadéquation des horaires de fonctionnement des ports et du traitement des passagers en horaires décalés, voire non définis.
- (139) La Commission considère que ces arguments ne sont pas fondés. S'agissant du premier argument, la Commission nourrit des doutes sérieux quant à la nécessité et la proportionnalité de l'inclusion des 22 500 passagers, comme exposé au considérant (115). Dès lors, l'imposition de la clause du 13^{ème} passager doit également être considérée comme ne répondant pas à ce stade à un véritable besoin de service public.
- (140) S'agissant du deuxième argument exposé par la France, la Commission estime d'abord qu'elle n'a pas démontré en quoi il existe une carence de marché spécifique pour le transport *accompagné*: alors que la France se réfère à un acheminement «fin» des marchandises, elle n'a pas défini le marché de manière aussi segmenté en sous-marchés (voir considérant (92)) et le test de marché n'a, comme souligné au considérant (89), pas distingué le besoin de service public pour le transport accompagné et le transport non-accompagné qui est pour le moment assuré par les délégataires. De surcroît, la Commission observe que, s'agissant des quatre premières branches de deuxième argument, la France n'a pas démontré en quoi la demande exprimée ne peut être satisfaite par une combinaison de Ro-Ro (par exemple pour le transport *non accompagné* de marchandises) et de Ro-Pax ou de ferries (pour le transport avec convoyeur). La Commission relève à cet égard que Corsica Ferries aurait soumis au titre des lots 1, 2 et 5 une offre alternative (non retenue pour les motifs exposés à la note de bas de page 16), dont il ressort qu'elle serait présentée comme une combinaison de ferries et de Ro-Ro. La Commission, sur la base des informations fournies par Corsica Ferries dans l'offre que cette dernière aurait soumise au titre des lots 1, 2, et 5, relève que ce type de combinaison est de nature à satisfaire aux OSP du régime conventionnel telles que figurant à l'annexe 1 de la CDSP 2019-2020, tant pour le transport de passagers que pour le transport de fret, et qu'une telle combinaison serait susceptible de réduire très significativement le montant de compensation demandé par le délégataire ⁽⁷⁰⁾.
- (141) S'agissant de la dernière branche du deuxième argument lié aux horaires de fonctionnement des ports, la France n'a pas fourni à ce stade d'arguments tendant à démontrer que des rouliers ne pourraient être accueillis de manière satisfaisante dans les ports concernés pour une partie des biens acheminés par voie maritime vers la Corse, et qu'il ne serait pas possible d'aménager les horaires et les autres conditions d'accueil des rouliers.
- (142) Il ressort donc des deux considérants précédents que la clause du 13^{ème} passager n'emporte ni réduction du coût du SIEG pour l'autorité délégante, ni amélioration qualitative ou quantitative de la desserte maritime pour les usagers. A contrario, une telle clause semble induire un coût plus élevé de l'outil naval du fait du recours à des Ro-Pax, alors que le transport de fret non accompagné pourrait se satisfaire de Ro-Ro. Cette même clause induit également une restriction des plages d'arrivée de ces navires alors que la nature de certaines marchandises et les souhaits de certains passagers pourraient indiquer une préférence pour un étalement des horaires d'arrivée. La Commission a donc des doutes à ce stade que l'imposition de navires mixtes (sur les lots de Ajaccio et Bastia) résultant de la clause du 13^{ème} passager est en substance nécessaire et appropriée par rapport à l'objectif poursuivi ⁽⁷¹⁾.
- (143) La Commission considère donc qu'en l'absence de justification de l'obligation de recourir à des navires mixtes, l'article 16 des conventions crée un traitement discriminatoire au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er} du règlement cabotage. Cet article prévoit que: «[l]orsqu'un État membre conclut des contrats de service public (...), il le fait sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires».
- 4.1.3.2.3.6. Troisième branche du test SNCM: exclusion des ports de Toulon et de Nice du périmètre du service public et de la CDSP
- (144) Comme indiqué au considérant (45), l'article 1^{er} de la CDSP 2019-2020 prévoit que le port d'attache du dispositif de continuité territoriale est Marseille.
- (145) Les autorités françaises considèrent tout d'abord que le port de Toulon est exclu du champ de la CDSP 2019-2020, au motif que le port de Toulon ne serait pas substituable avec le port de Marseille pour le transport de marchandises.

⁽⁶⁹⁾ Étude qualitative du 31 mai précitée, p. 16.

⁽⁷⁰⁾ [...].

⁽⁷¹⁾ Affaire T-289/03, BUPA/Commission, point 269, et la jurisprudence citée.

- (146) Les autorités françaises ont d'abord rappelé qu'au regard de l'objet de la DSP il est nécessaire d'analyser la substituabilité entre les ports continentaux du point de vue du transport des marchandises et, seulement à titre très subsidiaire, du point de vue du transport de passagers. Les autorités françaises affirment qu'en matière de transport de marchandises, seul le port de Marseille présente, grâce à ses imposantes capacités portuaires et de services logistiques (hinterland, multiples solutions d'entreposage, services de transport et de manutention, connexions autoroutières et ferroviaires, hub maritime ...), des caractéristiques et garanties suffisantes d'un raccordement public optimisé de la Corse au continent européen. Elles précisent que le Port de Marseille-Fos dispose de 16 postes à quai qui peuvent être utilisés pour les trafics corses. Le taux d'occupation des quais et le nombre de bateaux pouvant être accueillis en même temps constituent également des paramètres déterminants dans l'analyse de la substituabilité des ports continentaux. Ils garantissent la disponibilité de l'infrastructure portuaire pour la compagnie délégataire et donc, participent de la sécurisation et de la continuité des flux de marchandises à destination de Corse.
- (147) Selon elles, le port de Toulon n'était pas adapté à l'activité de transport de marchandises au moment de l'adoption de la délibération n° 18/267 du 27 juillet 2018. Le port de Toulon aurait été dans l'incapacité d'accueillir un volume de marchandises répondant à la demande des utilisateurs car le terminal de centre-ville serait occupé par les trafics passagers (lignes régulières et croisiéristes) et il n'existerait qu'un seul poste à quai pour le navire roulier à Brégaillon, alors occupé trois fois par semaine par la compagnie turque UN-RORO avec priorité d'accostage.
- (148) La Commission considère que ces arguments ne sont pas fondés.
- (149) Tour d'abord, la Commission rappelle que la conséquence de l'allotissement des CDSP est d'aboutir à des procédures d'adjudication séparées, pour lesquelles la France doit considérer les volumes de trafic propres à chaque lot, et non à l'ensemble du trafic de la desserte maritime pouvant constituer, au titre de la deuxième branche du test SNCM, un réel besoin de service public. Par ailleurs, la Commission rappelle que l'attribution de lignes ou d'un ensemble de lignes maritimes doit se faire selon les capacités et mérites de chaque opérateur maritime. Il revient donc à ces derniers de choisir le port d'attache continental qui doit permettre de répondre aux exigences quantitatives et qualitatives identifiées pour la desserte des ports de Corse. Dès lors, si un opérateur choisit de s'installer dans un port dont on pourrait présumer qu'il n'offre pas de capacités d'accueil suffisantes pour répondre aux exigences (quand elles sont objectivement fondées) formulées dans l'appel d'offres, cet opérateur risque alors nécessairement de limiter sa capacité à concourir à un nombre important de lots de la DSP.
- (150) S'agissant du critère relatif à la capacité des terminaux, les autorités françaises exposent longuement les avantages comparatifs présumés du port de Marseille par rapport à celui de Toulon. Elles n'expliquent pourtant pas la persistance d'un trafic de marchandises passant par le port de Toulon qui ressort clairement de l'étude de marché conduite par l'OTC, et que ces autorités ne contestent pas. Qualitativement, il ne ressort d'aucun des éléments transmis à la Commission que les entreprises clientes des opérateurs de la desserte maritime ne puissent indifféremment recourir aux services de transport des opérateurs maritimes basés à Marseille ou à Toulon⁽⁷²⁾, d'autant plus que la Commission a considéré au considérant (100) que la demande en matière de transport analysée par la France était agrégée et homogène. À l'appui de cette conclusion, la Commission rappelle ici que les autorités françaises n'ont pas fourni une analyse des flux géographiques de marchandises sur le continent, ni procédé dans le test de marché et dans l'appel d'offres à une segmentation du transport de marchandises entre transport de fret accompagné et non accompagné (voir considérant (92)).
- (151) A contrario, ces autorités ont inclus dans la première étude qualitative précitée une carte indiquant que Marseille et Toulon se trouvaient dans une zone isochrone⁽⁷³⁾, ce qui tend à infirmer leur position sur l'absence de substituabilité.
- (152) Les autorités françaises n'expliquent pas davantage la substituabilité constatée par les reports de trafic constatés entre les deux ports, au gré des perturbations que chacun de ces derniers auraient eu à connaître, ce que Corsica Ferries a souligné lors de la consultation de marché des opérateurs⁽⁷⁴⁾. Ces transferts sont d'ailleurs confirmés et illustrés dans le projet d'étude transmis par les autorités françaises aux services de la Commission. Dès lors, la simple existence d'un report de trafic constitue la preuve matérielle la plus décisive pour conclure à la substituabilité entre les deux ports. La Commission renvoie à ce titre au point 38 de sa communication sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO 1997, C 372, p. 5) selon lequel, en droit de la concurrence, l'expérience d'une grève peut être utilisée pour délimiter un marché. La Commission souligne à ce titre que l'arrêt SNCM II (point 201) a explicitement confirmé cette approche.

⁽⁷²⁾ Les autorités françaises n'ont pas présenté des analyses indiquant l'élasticité de la demande à un certain nombre de critères pertinents mais non étudiés, telles que l'élasticité aux prix pratiqués par les opérateurs maritimes basés à Marseille ou à Toulon, l'élasticité aux conditions de chargement dans chacun des ports, l'élasticité au temps de trajet global de transport des marchandises transitant par chacun des ports, etc.

⁽⁷³⁾ Figure 102, page 121 de la première étude qualitative du 29 mars 2018 précitée.

⁽⁷⁴⁾ Annexe 31 de la notification, p. 19-21.

- (153) L'analyse du comportement de l'ensemble des clients du transport maritime, mesurée en termes de flux quantifiés de passagers et de marchandises, a de fait une valeur probatoire bien plus importante que les simples déclarations de quelques acteurs de marché tirés d'un échantillon à la représentativité statistique incertaine. À titre d'exemple, les mouvements de grève ayant affecté le port de Marseille en 2011 ou à la fin de l'année 2015 ont correspondu à des pics record de trafic de fret et à des reports de transports significatifs vers Toulon. Dans son Avis n° 12-A-05 du 17 février 2012 relatif au transport maritime entre la Corse et le continent ⁽⁷⁵⁾, l'Autorité de la Concurrence a ainsi établi que le report de trafic pendant les quatre mois de grève avaient abouti aux reports suivants ⁽⁷⁶⁾:

Tableau 2 : Évolution du trafic de voyageurs et de marchandises entre la Corse et les ports continentaux français par compagnie entre janvier et avril 2011
(Source : ORTC)

	Passagers				Fret			
	Répartition du nombre de passagers transportés par compagnie			Variation du trafic total par rapport à 2010	Répartition des mètres linéaires transportés par compagnie			Variation du trafic total par rapport à 2010
	SNCM	CMN	Corsica ferries		SNCM	CMN	Corsica ferries	
Janvier 2011	31 %	16 %	53 %	1 %	32 %	35 %	27 %	4 %
Février 2011	0 %	27 %	73 %	-3 %	0 %	59 %	35 %	16 %
Mars 2011	8 %	18 %	74 %	-3 %	20 %	42 %	39 %	2 %
Avril 2011	26 %	9 %	65 %	-8 %	40 %	33 %	27 %	5 %

Si le report est moins fort pour le transport de fret que de passagers, l'autorité estime cependant que «la comparaison des mois de janvier et février suggérerait un ratio de diversion entre la SNCM et Corsica Ferries de l'ordre de 30 %», soit un report de 30 % entre le port de Marseille et de Toulon. Dans la mesure où le volume de fret observé en 2010 au port de Toulon ⁽⁷⁷⁾ (522 833 ml), c'est-à-dire avant même l'effet de la grève de 2011, est similaire à celui relevé lors de la grève de 2011 (511 095 ml), il apparaît qu'un volume significatif du transport de fret se reporte régulièrement de Marseille vers Toulon. La Commission relève également que le mouvement inverse peut se produire, puisque le volume de fret traité actuellement par Toulon (voir considérant (9)) est 25 % inférieur à celui atteint en 2011 pendant la grève, alors que le trafic transitant par Marseille semble augmenter à nouveau depuis 2015. Ces considérations confirment la conclusion selon laquelle les ports de Toulon et de Marseille sont (partiellement) substituables pour le transport de fret.

- (154) La Commission ajoute que la France n'a pas établi pourquoi les contraintes attribuées aux ports de Toulon empêcheraient nécessairement qu'un opérateur ne puisse concourir et exploiter ne serait-ce qu'une seule ligne de la CDSP 2019-2020 depuis les ports de Toulon. À ce titre, la Commission indique que l'étude portuaire visée au considérant (21) n'établit pas, contrairement aux allégations des autorités françaises que les emprises portuaires du port de commerce de Toulon-Port de Commerce et celles du port de Toulon-Brégaillon ne sont pas susceptibles d'accueillir et de traiter respectivement le transport de fret accompagné et non accompagné. La Commission ayant exprimé ses doutes à la section précédente sur la nécessité d'imposer des Ro-Pax pour la prestation des activités de transport répondant au besoin de service public avéré (notamment pour la part du trafic de marchandises qui est non-accompagné), il devrait être ainsi loisible à tout opérateur de soumettre une offre susceptible de répondre aux exigences de l'appel d'offres (dans la mesure où ces dernières sont légalement justifiées), en choisissant de formuler une offre combinant le choix de port qui lui semble le plus approprié.
- (155) En l'espèce, la France n'a pas démontré en quoi une combinaison incluant le port de Toulon-Port de Commerce pour le transport de fret accompagné, et/ou le port de Toulon-Brégaillon ne serait pas de nature à satisfaire celles des exigences valablement définies par l'autorité déléguée pour au moins l'un des cinq lots, notamment pour le lot 5 qui présente le volume de fret le plus faible (45 800 ml prévus, y compris le transport de matières dangereuses dont la Commission ignore si ces dernières peuvent être traitées au port de Brégaillon) ⁽⁷⁸⁾. S'agissant plus précisément du port de Brégaillon, les études fournies par la France, notamment dans l'étude portuaire du 30 avril 2018, ne permettent pas d'expliquer en quoi l'occupation du seul poste à quai pour le navire roulier au printemps et à l'été 2018 (lors de la conclusion des études techniques et du lancement de la procédure d'attribution des 5 lots) rendait impossible l'accostage de toute flotte préposée à l'exécution d'une de ces CDSP (et non, contrairement à ce qu'affirme la France, à l'ensemble du trafic de fret, en raison de l'allotissement). La France a certes présenté les surfaces et les seuils de saturation du port de Brégaillon, mais n'a pas démontré en quoi ces contraintes physiques seraient atteintes quel que soit le lot à attribuer.

⁽⁷⁵⁾ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments//12a05.pdf>

⁽⁷⁶⁾ Point 131 de l'avis précité.

⁽⁷⁷⁾ Point 132 de l'avis précité.

⁽⁷⁸⁾ Voir considérant (34).

- (156) Enfin, la Commission note que les contraintes relevées pour le port de Toulon (port de Commerce et Bregailon) sont très largement comparables à celles affectant le port de Bastia dont les autorités françaises ne nient pas la capacité actuelle à accueillir du fret, quel que soit son développement futur à l'emplacement actuel ou à un autre.
- (157) Plus fondamentalement, la restriction par exclusion du port de Toulon du champ de la CDSP, après celles des compagnies maritimes susceptibles de satisfaire le besoin de service public (voir section 4.1.3.2.3.4.1), semble disproportionnée voire contraire à l'objet poursuivi, à savoir l'organisation de la desserte maritime, dans la mesure où l'action de l'autorité délégante restreint le nombre de ports de la desserte maritime de la Corse alors que les effets négatifs de l'insularité sont intrinsèquement davantage limités si davantage de ports continentaux sont affectés à la desserte maritime de l'île. La Commission observe à ce titre que le port de Toulon et le port de Nice (pour les passagers, en ce compris les malades et les étudiants) voient transiter depuis des années une partie significative des volumes de marchandises et de passagers à destination de la Corse, comme indiqué au considérant (9). Or, comme il a été démontré ci-dessus, les autorités françaises n'ont pas justifié une possible restriction du champ de la CDSP à partir de considérations qualitatives ou quantitatives fondées.
- (158) Il ressort de tout ce qui précède que la non-substituabilité des ports de Marseille et de Toulon, voire de Nice pour certains passagers n'est à ce stade pas établie par la France. En ayant indûment exclu Toulon, voire Nice pour le transports de certains passagers du champ de la DSP, la Commission est d'avis, à ce stade, que les autorités françaises ont commis une erreur manifeste d'appréciation.

4.1.3.2.4. Conclusion sur l'existence d'un SIEG

- (159) Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission nourrit donc à ce stade des doutes sérieux sur la correcte définition du périmètre du besoin de service public et ne peut exclure que la France ait commis une erreur manifeste d'appréciation sur l'existence d'un véritable SIEG. En particulier, la Commission doute que le périmètre de service retenu dans la CDSP 2019-2020 soit nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public, notamment du fait de l'inclusion d'un prétendu besoin de 22 500 passagers.

4.1.3.2.5. Paramètres préalablement établis aux fins de déterminer le montant de la compensation (critère 2)

- (160) Afin d'apprécier le respect du deuxième critère fixé par l'arrêt *Altmark*, la Commission rappelle que la communication SIEG dispose à ce sujet que:

«54. Les paramètres de calcul de la compensation doivent être établis au préalable de façon objective et transparente, afin d'éviter que cette compensation ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. [...]

56. Lorsque l'autorité décide de compenser tous les éléments de coût du prestataire, elle doit établir, dès le départ, la façon dont ces coûts seront déterminés et calculés. Seuls les coûts directement liés à la prestation du SIEG peuvent être pris en compte dans ce contexte. Toutes les recettes de l'entreprise générées par la prestation du SIEG doivent être déduites.

57. Lorsque l'entreprise perçoit un bénéfice raisonnable au titre de sa compensation, le mandat doit aussi clairement établir le mode de calcul de ce bénéfice».

- (161) La Commission relève que la plupart des paramètres de compensation ont été établis de manière transparente dans l'avis de marché, notamment les annexes 1 et 9.
- (162) Ainsi, le projet de CDSP 2019-2020 prévoyait plusieurs dispositions visant à définir clairement et préalablement la compensation à octroyer aux délégataires. La Commission relève en particulier que, tel que cela est indiqué aux considérants (49) et (54), des clés d'imputation permettent d'établir une comptabilité analytique distinguant le transport de passagers (encadré par des OSP clairement définies) du transport de marchandises. L'annexe 9 de la convention visée au considérant (50) est ainsi construite de manière telle que toutes les recettes générées par la prestation du SIEG soient en principe déduites. Par ailleurs, comme indiqué au considérant (55), la compensation découlant du compte d'exploitation prévisionnel est une compensation forfaitaire fixe plafond. L'OTC ne verse pas de montants supplémentaires non prévus au compte d'exploitation prévisionnel. Enfin, la Commission relève qu'un mécanisme de partage des gains d'efficacité est clairement défini.
- (163) Par conséquent, sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Commission constate qu'une partie des paramètres de la compensation au titre de la DSP était établie préalablement à l'exécution des obligations de service public.
- (164) En revanche, la Commission considère que, pour les raisons exposées dans les deux sections suivantes, les paramètres de compensation ne permettent de conclure ni que seuls les coûts directement liés à la prestation du SIEG soient pris en compte (en application du point 56 de la communication SIEG précitée), ni que le mandat établisse clairement le mode de calcul du bénéfice raisonnable (en application du point 57 de la communication SIEG précitée).

4.1.3.2.6. Définition des coûts de la prestation du SIEG

4.1.3.2.6.1. Méthode du coût net évité

- (165) La France a imposé à l'article 28 du projet de convention visé au considérant (50) un mécanisme d'imputation des coûts de transport de passagers et de marchandises qu'elle décrit comme une application de la méthode du coût net évité («CNE») visée aux points 25 à 27 de l'encadrement SIEG. Selon la France, cette méthode consiste à calculer la différence entre le coût supporté par la CdC pour l'acheminement maritime du seul fret entre le port de Marseille et les ports de Corse (scénario 1) et le coût d'un acheminement cumulant fret et passagers entre le port de Marseille et les ports de Corse (scénario 2) ⁽⁷⁹⁾. Selon la France, le CNE mesure donc l'économie réalisée par la CdC grâce à l'emport de passagers, lequel diminue le montant total de la compensation.
- (166) La Commission relève que la France a invoqué l'existence du CNE en vue de démontrer l'existence de paramètres de compensation clairement et préalablement définis de nature à satisfaire le second critère établi par l'arrêt *Altmark*.
- (167) Cependant, la Commission relève qu'à ce stade, la méthode visant à calculer la différence entre le coût supporté par la CdC pour l'acheminement maritime du seul fret entre le port de Marseille et les ports de Corse et le coût d'un acheminement cumulant fret et passagers entre le port de Marseille et les ports de Corse ne saurait valablement constituer une méthode de compensation permettant de ne retenir que les coûts du seul SIEG, comme requis au point 56 de la communication SIEG.
- (168) Premièrement, le modèle de compensation que les soumissionnaires devaient soumettre (annexe 9) s'apparente à un compte de résultat adapté faisant apparaître les recettes et les coûts suivant la méthode de répartition des coûts, et non à la production de deux comptes de résultats faisant apparaître les recettes et les coûts des opérateurs sur la base d'hypothèses opérationnelles faisant apparaître le plan d'affaires avec ou sans l'exécution des CDSP en cause ⁽⁸⁰⁾.
- (169) Deuxièmement, en substance, les deux scénarios envisagés par la France et présentés au considérant (165) sont fondés sur la prémisse que les potentiels délégataires sont, dans ces deux scénarios, soumis à la même obligation de fournir des services de transport dans le cadre des OSP relatives au transport de fret définies dans la DSP, la différence entre ces deux scénarios étant constituée par l'emport ou non de passagers qui permettrait d'identifier le seul coût du SIEG.
- (170) Or, une telle prémisse est erronée: si le scénario de base à considérer dans la méthode du CNE est bien celui où les soumissionnaires sont soumis aux OSP prévues dans la DSP, le scénario contrefactuel à considérer est celui consistant pour les mêmes soumissionnaires à ne pas exécuter les OSP de la DSP, et non celui consistant à transporter ou non des passagers. Ce scénario contrefactuel devrait donc consister à analyser les coûts que supporteraient les soumissionnaires si toutes leurs opérations maritimes se faisaient hors du cadre de la DSP. Or il apparaît que ce scénario peut revêtir plusieurs formes: (i) les opérateurs pourraient poursuivre leurs opérations maritimes dans le cadre de la desserte maritime de la Corse, ce qui, pour les raisons définies au considérant (58), consisterait à opérer les services maritimes sous le régime d'OSP unilatérales; (ii) les opérateurs pourraient réaffecter leur flotte sur d'autres lignes maritimes; et (iii) les opérateurs pourraient quitter le marché.
- (171) S'agissant de la première forme du scénario contrefactuel (i), la Commission relève que la France n'a pas soumis d'informations spécifiques à ce sujet, et semble avoir exclu la possibilité pour les opérateurs maritimes d'opérer sous le régime d'OSP unilatérales. Pourtant, Corsica Ferries réalloue une partie de sa flotte au transport de fret sous le régime d'OSP unilatérales (qui, tel qu'exposé au considérant (9), représentent 18 % du transport de fret de la desserte). La Commission relève par ailleurs que les OSP relevant du régime conventionnel ⁽⁸¹⁾ diffèrent sensiblement de celles relevant du régime unilatéral ⁽⁸²⁾ et que la France n'a pas soumis d'informations permettant de comparer le CNE pour les opérateurs soumis respectivement aux OSP du régime conventionnel et aux OSP du régime unilatéral ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁹⁾ Selon les autorités françaises, le schéma de desserte en fret de la Corse induit l'utilisation de navires de type «Ro-Pax». Ceci implique des coûts d'armement incompressibles qui ne peuvent pas être supportés en totalité par la Collectivité de Corse du fait de la mutualisation du transport du fret avec celui du transport de passagers.

⁽⁸⁰⁾ La France distingue ainsi dans son tableur les «hypothèses opérationnelles» (onglet 2 du modèle de convention) et le prétendu «CNE» (onglet 3) alors que dans un véritable CNE, ces deux onglets devraient être par définition fusionnés.

⁽⁸¹⁾ Voir Tableau 2.

⁽⁸²⁾ Voir Tableau 6.

⁽⁸³⁾ Dans ses observations du 12 juin 2019, la France soutient que les données relatives au scénario contrefactuel ne sont pas «disponibles» et qu'aucun élément de comparaison ne peut valablement être utilisé. A l'appui de cette position, elle affirme que:

- d'une part, les informations à disposition des soumissionnaires ne sont pas de nature à permettre d'identifier le poids «d'un transport commercial de fret» pour le distinguer du coût requis par le respect des obligations de fréquences imposées par la DSP et;
- d'autre part, la construction totalement théorique du coût d'un tel «transport commercial de fret», n'aurait aucune base justificative réelle et porterait alors la marque d'une contestation potentielle par les autorités juridictionnelles européennes, résultant du caractère fantaisiste du calcul de la compensation.

- (172) S'agissant de la seconde forme du scénario contrefactuel (ii), la Commission relève que la France n'a pas soumis d'informations spécifiques à ce sujet, et semble avoir exclu la possibilité d'un redéploiement de flotte. Pourtant, suite à l'attribution des trois CDSP 2019-2020, la CMN a fretté un de ses navires au nouveau délégataire⁽⁸⁴⁾.
- (173) S'agissant enfin de la troisième forme du scénario contrefactuel (iii), il semble que ce soit celui retenu de fait par les autorités françaises: en considérant que tant dans le scénario de base que dans le scénario contrefactuel, les OSP de la DSP doivent inclure le transport de fret, les autorités françaises partent du principe qu'aucun opérateur n'assurerait de lui-même de transport de fret et que ces capacités de fret sortent de facto du marché. Pourtant, les autorités françaises ne démontrent pas que ce scénario soit le seul acceptable, alors même que les deux considérants précédents tendent à démontrer que d'autres scénarios devaient être envisagés.
- (174) Il ressort des éléments précédents que la France n'a pas pu établir que les coûts de la prestation du seul SIEG ont pu être correctement établis *sur la méthode du CNE*.

4.1.3.2.6.2. Méthode de répartition des coûts

- (175) La Commission observe qu'il convient donc de déterminer si, aux fins du respect dudit point 56, la France a pu par ailleurs produire d'autres éléments de fait ou de méthode démontrant qu'ont été pris en compte dans le calcul de la compensation les seuls coûts du SIEG. Aux considérants (162) et (168), la Commission a établi que la France a fondé la méthode de compensation sur des paramètres prenant en compte les recettes et les coûts liés à la prestation du SIEG et des activités ne relevant pas du SIEG, en demandant aux opérateurs de fournir une clé de répartition entre ces deux types d'activité. La Commission en conclut que la France a recouru de fait à *la méthode de répartition des coûts*.
- (176) Cependant il ne ressort pas clairement des informations transmises par la France que les paramètres différenciant ces comptes d'exploitation suivent la délimitation des activités qui, selon elle, releveraient respectivement du SIEG (transport de fret et une partie du transport de passagers) et des activités commerciales (l'autre partie du transport de passagers). Il ne peut donc être exclu que l'absence de clés d'imputation appropriées et justifiées ne conduise potentiellement à une subvention croisée. Dès lors, la Commission considère que la France n'a pas établi de manière claire et préalable une méthode permettant de ne prendre en compte que les coûts du seul SIEG.
- (177) La conclusion de la Commission n'est pas modifiée par l'argument de la France selon lequel, dans le cas d'espèce, le risque d'une limitation de concurrence lié au financement indirect des passagers par la compensation financière allouée au fret, qui résulte du considérant précédent, serait très théorique. Contrairement à ce que fait valoir la France, l'absence de mécanisme clair permettant de ne prendre en compte que le coût du SIEG doit être appréciée indépendamment de la part de marché des concurrents des délégataires, car l'examen de la Commission vise ici seulement à déterminer si, dans le cas présent, les quatre critères définis par l'arrêt *Altmark* sont cumulativement remplis afin de conclure à l'absence d'avantage, notion objective indépendante de la part de marché des différents opérateurs maritimes.
- (178) Pour toutes les raisons exposées dans la présente section, la Commission considère qu'à ce stade, le point 56 de l'encadrement SIEG n'a pas été respecté.

4.1.3.2.7. Mode de calcul du bénéfice raisonnable

- (179) La France a précisé dans ses observations du 12 juin 2019 que la CdC a bien défini le mode de calcul du bénéfice raisonnable. À l'appui de cette affirmation, les autorités françaises soutiennent que l'OTC a sollicité des compagnies candidates la présentation de comptes d'exploitation prévisionnels permettant le calcul et la justification pour chaque ligne, et in fine, du montant total de compensation proposé à l'autorité délégante. Selon ces mêmes autorités, le candidat propose à l'autorité délégante une rémunération de son activité de transporteur sur la base d'un pourcentage variant de [...] % à [...] % en fonction des lots et calculée sur le total des charges d'exploitation hors combustible. Selon la France, le choix du taux de rémunération est discrétionnaire et inhérent à la proposition du candidat sur le lot considéré.
- (180) Selon les autorités françaises, l'autorité délégante évalue le caractère raisonnable du bénéfice que pourraient retirer les délégataires pressentis conformément aux exigences de l'encadrement SIEG⁽⁸⁵⁾. La méthode appliquée consiste à comparer «le coût du capital investi par l'opérateur et le bénéfice attendu au titre de la rémunération de l'activité de transporteur avec le coût moyen pondéré du capital propre ("CMPC")⁽⁸⁶⁾ à l'activité du transport maritime». Selon les autorités françaises, le CMPC a donc été défini à partir des sources publiées des groupes de transport maritime (Stef, CMA- CGM, ATTICA, BOCIMAR) et il varie dans le cas d'espèce entre 8,1 % et 12,7 %. Le taux de rendement du total coût de capital et rémunération du transporteur est apprécié au regard de l'intervalle (8,1 % et 12,7 %).

⁽⁸⁴⁾ <https://www.corsematin.com/article/article/la-corsica-linea-se-dit-victime-dun-faux-proces>

⁽⁸⁵⁾ Observations de la France du 6 juin 2019.

⁽⁸⁶⁾ Connue en anglais comme Weighted Average Cost of Capital ou "WACC".

(181) Sans apprécier à ce stade la pertinence de cette méthode en vue d'éviter toute surcompensation (ce qui fera l'objet de la section suivante au titre de l'analyse du troisième critère *Altmark*), la Commission relève que le mode de calcul d'un possible bénéfice raisonnable présenté par la France n'est inscrit ni dans le règlement des appels d'offres relatifs à la CDSP 2019-2020 tel que transmis à la Commission, ni dans les trois CDSP attribuées à Corsica Linea, et par conséquent que le point 57 de la communication SIEG n'est pas respecté.

4.1.3.2.8. Conclusion

(182) Par conséquent, sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Commission nourrit à ce stade des doutes sérieux sur le respect du deuxième critère fixé par l'arrêt *Altmark*.

4.1.3.3. Juste compensation des coûts engendrés par les obligations de service public (critère 3)

(183) Selon le troisième critère établi par l'arrêt *Altmark*, la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement des missions de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Par «bénéfice raisonnable», il y a lieu d'entendre le taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne considérant l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque⁽⁸⁷⁾.

(184) La Commission relève que les autorités françaises ont bien prévu un mécanisme visant à éviter la surcompensation visé aux considérants (50) et (56).

(185) Cependant, en raison des doutes qu'elle a exposés à la section précédente relative au deuxième critère défini par l'arrêt *Altmark*⁽⁸⁸⁾, la Commission ne peut exclure à ce stade qu'en raison de paramètres de compensation mal ou pas définis, le montant de compensation versé aux délégataires de la DSP 2019-2020 et 2020 ne puisse comporter une surcompensation au bénéfice de ces derniers.

(186) La Commission va néanmoins s'attacher dans les prochaines sections à apprécier si dans le cas d'espèce, l'application des principes d'imputation des coûts imposés par la CdC dans le calcul de la compensation et le contrôle effectif du bénéfice raisonnable par la CdC permettent de satisfaire au troisième critère défini par l'arrêt *Altmark*.

4.1.3.3.1. Correcte prise en compte des coûts du SIEG

(187) Comme décrit au considérant (183), la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement des missions de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

(188) En vue d'apprécier le respect de ce critère, la Commission retient pour son analyse le résultat de l'application par la France des paramètres de compensation décrits au titre du second critère *Altmark*.

(189) Les autorités françaises considèrent qu'étant donné la séparation des activités maritimes et la nécessité de définir la compensation sur un périmètre dédié, à titre principal, au transport de marchandises, les compagnies candidates ont dû établir une comptabilité analytique permettant d'identifier le détail des coûts par activité maritime, entre les activités de fret et celles de passagers.

(190) Selon la France, l'application de ce mécanisme a permis de réduire substantiellement le montant de la compensation à verser pour les 5 lots ayant fait l'objet de l'appel d'offres lancé en août 2018. Sans transport de passagers, le coût supporté par la Collectivité pour assurer le transport du fret serait à majorer de 10 % sur l'ensemble des lots. Le tableau ci-après détaille le coût net évité par lot dont bénéficie la CdC du fait de la mutualisation des coûts fixes sur l'activité passagers.

Tableau 9

Coût net évité par lots de la DSP 2019-2020

	Coût net évité moyen en pourcentage
Lot 1 — Ajaccio — Marseille	[...] %
Lot 2 — Bastia — Marseille	[...] %
Lot 3 — Porto Vecchio — Marseille	[...] %
Lot 4 — Propriano — Marseille	[...] %

⁽⁸⁷⁾ Voir points 60 et 61 de la communication SIEG.

⁽⁸⁸⁾ Voir considérant 153.

	Coût net évité moyen en pourcentage
Lot 5 — Ile Rousse — Marseille	[...] %

Source: observations de la France du 6 juin 2019 — Projet de rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse, section 6, p. 26-27

- (191) Selon la France, le schéma de desserte en fret de la Corse induit l'utilisation de navires de type «Ro-Pax». Ceci impliquerait des coûts d'armement incompressibles qui ne sont pas supportés en totalité par la CdC du fait de la mutualisation du transport du fret avec le transport de passagers.
- (192) Il s'ensuit que la France a retenu la clé d'imputation suivante pour ventiler les coûts de Corsica Linea (attributaire des trois lots de la CDSP 2019-2020) relatifs au transport de fret et ceux relatifs au transport de passagers:

Tableau 10

Clé de répartition des activités de fret et de passagers

Clé répartition affectation fret	
Frais de personnel	
<i>Personnel navigant</i>	[...] %
<i>Personnel sédentaire (à terre)</i>	[...] %
Frais commerciaux	
<i>Frais commerciaux fret</i>	[...] %
<i>Frais commerciaux passagers</i>	[...] %
<i>Frais commerciaux autos</i>	[...] %
Autres frais variables	
<i>Manutention</i>	[...] %
<i>Frais de ports</i>	[...] %
<i>Entretien passagers</i>	[...] %
<i>Vivres (à commercialiser)</i>	[...] %
<i>Vivres pour l'équipage</i>	[...] %
<i>Approvisionnements</i>	[...] %
Autres frais fixes	
<i>Communication</i>	[...] %
<i>Assurances</i>	[...] %
<i>Informatique</i>	[...] %
<i>Impôts et taxes</i>	[...] %
<i>Frais de structure société délégataire</i>	[...] %
Combustibles	[...] %
Coûts navires	
<i>Dotations aux amortissements — navires</i>	[...] %
<i>Maintenance et entretien</i>	[...] %

Source: France (observations du 6 juin 2019)

- (193) A titre liminaire, la Commission a exprimé ses doutes quant à l'opportunité de recourir obligatoirement à des navires Ro-Pax⁽⁸⁹⁾, ce qui pourrait impliquer que le financement sur fonds publics du coût d'amortissement (même partiellement) de ce type de navires constitue un financement indû car excédant ce qui est nécessaire à l'exécution du service public.
- (194) En outre, la clé d'imputation ressortant du Tableau 10 (et acceptée par la CdC lors de la procédure d'adjudication des 3 lots de la CDSP 2019-2020) indique que [...] % des coûts relatifs aux navires, aux combustibles, aux impôts et taxes, aux assurances, à la manutention, ainsi que [...] % des frais de ports seront imputés au seul transport de fret. Or, eu égard au maintien d'un trafic significatif de transport de passagers sur les navires préposés au transport de marchandises, la Commission en conclut que le transport de passagers [...] supporterait [...] % des frais fixe, et [...] % des coûts variables (réduits au paiement de [...] % des personnels navigants et [...] % des personnes sédentaires, mais [...] % du combustible).
- (195) Les coûts du délégataire sont donc allégés pour ses activités de transport de passagers dans les conditions visées au Tableau 10⁽⁹⁰⁾. Dans la mesure où la Commission a exprimé ses doutes quant à l'existence d'un besoin réel de service public pour le transport de passagers pour les trois lots considérés⁽⁹¹⁾, ces activités de transport de passagers relèvent dans leur ensemble entièrement du secteur concurrentiel et ne peuvent en l'état faire l'objet du concours financier public tel que celui visé au considérant précédent. La France n'a pas justifié un tel allègement des coûts des activités commerciales du délégataire désigné pour les trois lots précités⁽⁹²⁾.
- (196) La Commission a donc des doutes sérieux à ce stade que, s'agissant des lots 1, 2 et 5, la compensation de service public ne puisse excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement des missions de service public.

4.1.3.3.2. Contrôle du bénéfice raisonnable

- (197) Comme décrit au considérant (180), la France a défini un mode de contrôle de la surcompensation fondé sur la comparaison (i) du «coût du capital investi par l'opérateur et du bénéfice attendu au titre de la rémunération de l'activité de transporteur» avec (ii) le coût moyen pondéré du capital (CMPC ou WACC) «propre à l'activité du transport maritime».
- (198) En premier lieu, cette méthode n'est pas celle suggérée le 28 mai 2019 par les services de la Commission dans le cadre de la procédure de prénotification contrairement à ce que la France allègue dans ses observations du 6 juin 2019. Ceux-ci ont alors proposé que la CdC détermine le taux de rendement interne («ou TRI») de chaque lot, calculé sur la base des paramètres définis par le délégataire pressenti, et s'assure que ce TRI soit inférieur ou égal au coût du capital investi par cet opérateur. Ce coût du capital peut certes revêtir différentes formes, telles que le mentionne la communication SIEG⁽⁹³⁾, mais les services de la Commission ont alors suggéré, à défaut de suggestion contraire de la France, de retenir le coût moyen pondéré du capital (CMPC ou WACC en anglais) de chaque opérateur⁽⁹⁴⁾.
- (199) En deuxième lieu, la Commission considère que la méthode de contrôle retenue par la France ne garantit pas l'absence d'une possible surcompensation, pour les raisons exposées ci-dessous.
- (200) Premièrement, la Commission relève que les notions de *coût du capital investi* et de *bénéfice attendu au titre de la rémunération de l'activité de transporteur*, dont la Commission comprend que la somme constitue le taux du rendement attendu, ne sont pas clairement définies par la France, ni financièrement, ni légalement, et peuvent donner lieu à une grande divergence d'interprétation méthodologique sur les coûts à prendre en considération. Pourtant la communication SIEG est bien plus explicite à cet égard à son point 61: «par "bénéfice raisonnable", il y a lieu d'entendre le *taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne considérant l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque*». La note de bas de page 85 de la communication SIEG précise spécifiquement que *«le taux de rendement du capital est défini ici comme le taux de rendement interne (TRI) que l'entreprise obtient sur la durée de vie du projet, c'est-à-dire le ratio TRI/flux de trésorerie liés au contrat»*.

⁽⁸⁹⁾ Voir considérant (140).

⁽⁹⁰⁾ Cet argument est d'autant plus valide que le délégataire utilise sa flotte de navires mixtes simultanément pour le transport de passagers et le transport de fret, et que l'exploitation de ladite flotte ne distingue pas les traversées uniquement dédiées au fret et celles uniquement dédiées au transport de passagers.

⁽⁹¹⁾ Voir considérant (159).

⁽⁹²⁾ L'argument invoqué par la France de la nécessité d'une péréquation financière en vue de limiter la charge budgétaire de la DSP 2019-2020 est sans pertinence au regard des règles de l'Union en matière d'aides d'État aux fins d'apprécier ou non l'existence d'un avantage au profit du délégataire.

⁽⁹³⁾ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&from=EN)

⁽⁹⁴⁾ Dans le même courriel, les services de la Commission ont proposé à la France de discuter du choix de la méthode de contrôle de la compensation la plus adaptée. Par courriel du 6 juin 2019 précité, la France a directement informé lesdits services de la méthode qu'elle entendait retenir, et n'a pas manifesté le souhait d'en vérifier la pertinence avec eux.

- (201) Deuxièmement, la Commission relève que la formule de calcul utilisée en pratique par les autorités françaises dans les tableurs transmis pour définir le taux de rendement ⁽⁹⁵⁾ ne s'apparente pas à la définition habituellement retenue du TRI ou de tout autre critère financier communément accepté. De surcroît, les données utilisées pour calculer le taux de rendement de chacun des trois lots attribués ne reposent ni sur les données fournies par le délégataire dans son compte d'exploitation prévisionnel, ni sur un quelconque tableau de flux de trésorerie lié.
- (202) Troisièmement, afin d'évaluer si le taux de rendement calculé constitue une surcompensation, la France a comparé cet agrégat non pas au CMPC propre au délégataire, mais à un intervalle de valeurs de CMPC des quatre entreprises visées au considérant (180). La Commission relève que cette approche n'est pas valable, car:
- en premier lieu, un CMPC propre au profil financier du délégataire retenu est exigible de la part d'entreprises de taille importante comme le sont les opérateurs maritimes soumissionnaires qui recourent à un financement de marché et/ou bancaire, et pour lesquelles il est aisé de calculer ou de requérir le CMPC;
 - en second lieu, le CMPC du délégataire peut différer sensiblement de celui des quatre entreprises constituant l'échantillon, du fait des différences tenant aux exigences de rentabilité des capitaux propres et au coût de la dette financière, qui sont spécifiques à chaque entreprise;
 - en troisième lieu, l'échantillon repose entre autres sur deux entreprises (représentant 50 % de la pondération) dont les caractéristiques ne permettent pas de rendre cet échantillon représentatif du transport maritime de fret (et dans une moindre mesure du transport de passagers): le choix de retenir STEF n'est pas adéquat car la très grande partie du chiffre d'affaires de ce groupe est réalisée dans des secteurs ne relevant pas du transport maritime ⁽⁹⁶⁾; par ailleurs, le choix de retenir le CMPC du groupe CMA-CGM est également peu pertinent dans la mesure où la nature du transport de CMA-CGM ne correspond pas à celle constatée pour le transport maritime à destination de la Corse ⁽⁹⁷⁾.
- (203) Quatrièmement, la Commission relève que l'annexe 9 à la version signée des trois CDSP 2019-2020 visée au considérant (50) est totalement illisible dans chacune des versions signées de ces conventions. La France n'a par ailleurs pas produit de tableur ou autre document permettant d'identifier les montants effectivement retenus dans chacune des conventions signées. Le contrôle de la surcompensation des actes faisant juridiquement foi est donc matériellement impossible.

4.1.3.3.3. Conclusion

- (204) Par conséquent, sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Commission nourrit à ce stade des doutes sérieux sur le respect du troisième critère fixé par l'arrêt *Altmark*.

4.1.3.4. Sélection du prestataire de service (critère 4)

4.1.3.4.1. Exigences du cahier des charges liées à la flotte et au port continental

- (205) La Commission rappelle que lorsqu'ils concluent des contrats de service public eu égard aux services de cabotage maritime, les États membres doivent attribuer les contrats en question sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires désireux d'exploiter la ligne. Ils doivent respecter scrupuleusement cette condition lorsqu'ils définissent le contenu des obligations à remplir, ainsi que durant la procédure administrative qui aboutit à la sélection d'un exploitant pour un service déterminé. Conformément au principe de non-discrimination établi par le règlement cabotage, les États membres ne doivent pas imposer d'obligations adaptées spécialement à une compagnie maritime donnée, ce qui empêcherait d'autres armateurs communautaires d'entrer sur le marché, ni imposer d'obligations qui auraient le même effet ⁽⁹⁸⁾.
- (206) A ce stade et sur la base des doutes exprimées au sujet des exigences liés à la flotte et au port d'attache des CDSP (voir sections 4.1.3.2.3.5 et 4.1.3.2.3.6 ci-dessus), la Commission n'est pas en mesure d'exclure que les exigences du cahier des charges aient eu pour effet d'empêcher une concurrence effective pour l'attribution de la délégation.

⁽⁹⁵⁾ Taux de rendement = (somme de la « rémunération » requise par Corsica Linea comme bénéfice raisonnable + coût d'utilisation des navires) / CMPC présumé de Corsica Linea / coût d'utilisation des navires

⁽⁹⁶⁾ Le chiffre d'affaires de la CMN ne représente en 2017 que 2,2 % de celui du Groupe STEF dont elle est la filiale.

⁽⁹⁷⁾ Comme indiqué par les autorités françaises, le transport de marchandises repose essentiellement sur le convoyage de remorques acheminant les biens vers la Corse. Le groupe CMA-CGM convoie lui les marchandises sous d'autres formes (principalement sous forme de containers).

⁽⁹⁸⁾ Communication de la Commission relative à l'interprétation du règlement CEE n° 3577/92 concernant l'application du principe de libre circulation des services de transport maritime à l'intérieur des États membres, chapitre 5.

4.1.3.4.2. Choix de la procédure négociée

- (207) Selon la quatrième condition établie par l'arrêt *Altmark*, la compensation doit, soit résulter d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir les services en cause au moindre coût pour la collectivité, soit être établie en prenant comme référence une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires⁽⁹⁹⁾.

Sur le premier sous-critère du 4^{ème} critère *Altmark*

- (208) Comme indiqué au considérant (37) ci-dessus, la France a recouru à la procédure prévue à l'article L.1441-1 et L. 1441-5 du CGCT. Ce dernier dispose que:

«I.-Une commission ouvre les plis contenant les candidatures ou les offres et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue aux articles L. 5212-1 à L. 5212-4 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.»

Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public peut organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans les conditions prévues par l'article L. 3124-1 du code de la commande publique.»

- (209) La Commission relève que, tel qu'établi au considérant (38), la CdC a effectivement décidé d'organiser une négociation avec les deux soumissionnaires déclarés admissibles à concourir, qui s'est tenue lors d'un premier tour le 23 avril 2019, puis lors d'un second tour le 30 avril 2019 (voir section 3.2.2 ci-dessus). L'attribution de la délégation pour la desserte maritime entre le continent français et la Corse s'est donc faite à l'issue d'une procédure négociée précédée de deux publications préalables au regard du droit européen de la commande publique.
- (210) La Commission rappelle qu'une procédure de marché public n'exclut l'existence d'une aide que si elle permet de sélectionner le candidat capable de fournir ces services «au moindre coût pour la collectivité»⁽¹⁰⁰⁾. La Commission rappelle également qu'une procédure négociée avec publication confère une large marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur et peut restreindre la participation des opérateurs intéressés, et qu'en conséquence, une telle procédure ne peut être considérée comme suffisante pour satisfaire à la quatrième condition établie par l'arrêt *Altmark* que si elle a permis une concurrence réelle et effective⁽¹⁰¹⁾.
- (211) En tout état de cause, concernant la procédure de passation des trois lots attribués par la délibération du 27 juin 2019 relatifs aux contrats de concession ayant pour objet la délégation de service public de transport maritime de marchandises et de passagers entre la Corse et le continent, la Commission estime que le déroulement de cette procédure pourrait soulever des doutes quant à sa conformité avec la directive 2014/23/UE⁽¹⁰²⁾. En effet, la Commission est d'avis que le pouvoir adjudicateur (la CdC) pourrait avoir violé certaines dispositions de cette directive et, en particulier, les principes d'égalité de traitement et de transparence figurant dans son article 3. Ces doutes résultent, notamment, d'une part, de la date de remise des offres finales qui n'aurait pas été la même pour les deux soumissionnaires encore en lice; et, d'autre part, d'une possible application différenciée des critères de sélection et des spécifications techniques en fonction des soumissionnaires.

Sur le second sous-critère du 4^e critère *Altmark*

- (212) La France n'a pas invoqué l'application et la satisfaction du second sous-critère défini dans l'arrêt *Altmark*. Il appartient donc aux autorités françaises de démontrer, à admettre que la compensation accordée ne résulte pas d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, que la compensation a été établie en prenant comme référence une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires⁽¹⁰³⁾. Les autorités françaises peuvent notamment appuyer leur analyse sur des ratios analytiques représentatifs de la productivité ou mesurant la qualité du service fourni par rapport aux attentes des usagers⁽¹⁰⁴⁾.

4.1.3.5.3. Conclusion sur le quatrième critère *Altmark*

- (213) À ce stade, la Commission a des doutes sérieux sur le fait que les compensations au délégataire pressenti au titre de la DSP 2019-2020 puissent satisfaire au quatrième critère de l'arrêt *Altmark*.

⁽⁹⁹⁾ Voir point 62 de la communication SIEG.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir point 65 de la communication SIEG.

⁽¹⁰¹⁾ Voir points 66 et 68 de la communication SIEG.

⁽¹⁰²⁾ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, JO L 94 du 28.3.2014, p. 1.

⁽¹⁰³⁾ Voir point 61 de la communication SIEG.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir point 72 de la communication SIEG.

4.1.3.5. Conclusion sur l'existence d'un avantage sélectif

- (214) A la lumière de ce qui précède, la Commission a des doutes sérieux à ce stade sur le fait que les trois CDSP 2019-2020 aient satisfait à l'ensemble des critères énoncés par l'arrêt *Altmark*. Par conséquent, elle ne peut pas exclure que ces conventions puissent faire bénéficier certains opérateurs d'un avantage sélectif.

4.1.4. Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence

- (215) Les aides visant à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait normalement dû supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales faussent, en principe, les conditions de concurrence⁽¹⁰⁵⁾. Il a en effet été jugé que tout octroi d'aides à une entreprise qui exerce ses activités sur le marché communautaire est susceptible de causer des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Le transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) est ouvert à tous les opérateurs communautaires depuis le 1^{er} janvier 1993⁽¹⁰⁶⁾. À partir de cette date, les aides accordées à une entreprise transportant des passagers et/ou du fret à l'intérieur même d'un État membre peuvent menacer de fausser la concurrence. Il y a lieu de rappeler que Corsica Linea opère sur des lignes entre le continent français et la Corse en concurrence directe avec des opérateurs tels que la CMN, Corsica Ferries et Moby Lines. Par conséquent, la Commission constate que les compensations publiques sous examen sont susceptibles de renforcer la position de Corsica Linea par rapport aux entreprises de transport maritime concurrentes dans l'UE et, ce faisant, risquent de fausser la concurrence. Par conséquent, les compensations publiques sous examen sont susceptibles de créer des distorsions de concurrence dans le marché intérieur et d'affecter le commerce entre les États membres.

4.1.5. Conclusion sur la présence d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (216) Sur la base des éléments qui précèdent, la Commission considère à ce stade que les compensations allouées aux opérateurs dans le cadre de la CDSP 2019-2020 constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

4.2. Compatibilité avec le marché intérieur

- (217) Comme indiqué précédemment, les autorités françaises ne se prononcent pas clairement sur le fait de savoir si les compensations examinées devraient être considérées comme des aides d'État. Elles soutiennent que ces mesures devraient être déclarées compatibles avec le marché intérieur.
- (218) À supposer que les mesures en cause constituent des aides d'État, la Commission invite la France à préciser sur quelle base juridique elles pourraient être déclarées compatibles avec le marché intérieur, et à démontrer que les critères de compatibilité sont satisfaits.

4.2.1. Application de la décision et de l'encadrement SIEG

- (219) Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la Commission considère, à ce stade, que les critères 1, 2, 3 et 4 de l'arrêt *Altmark* ne semblent pas satisfaits. Dès lors que le 1^{er} critère *Altmark* n'est pas rempli et que les obligations de service public figurant dans les trois CDSP 2019-2020 ne sont pas correctement définies, les conditions de compatibilité prévues par la décision SIEG et par l'Encadrement SIEG ne sont pas non plus remplies.
- (220) Néanmoins, à supposer que, à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Commission soit en mesure de conclure que les obligations de service public figurant dans les trois CDSP 2019-2020 ont été correctement définies dans leur ensemble, il y aurait lieu de prendre en considération les règles spécifiques relatives à l'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.

4.2.1.1. Décision SIEG

- (221) La décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁽¹⁰⁷⁾ (ci-après «la décision de 2011»).
- (222) À cet égard, il convient d'examiner si la CDSP remplit les conditions de l'article 2, par.1, sous d, de la décision de 2011, qui est la seule disposition éventuellement applicable en l'espèce pour déterminer si les mesures en cause rentrent dans le champ d'application de ladite décision.

⁽¹⁰⁵⁾ Voir arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, EU:C:2000:467, point 30 et la jurisprudence citée.

⁽¹⁰⁶⁾ Règlement cabotage.

⁽¹⁰⁷⁾ JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

- (223) La Commission relève que le trafic moyen des liaisons maritimes couvertes par les trois lots de la DSP 2019-2020 a dépassé significativement le seuil moyen de 300 000 passagers au cours des années 2017 et 2018⁽¹⁰⁸⁾. Le non-respect de cette disposition est a priori de nature à exclure les mesures examinées du champ d'application de la décision de 2011. Cependant, la circonstance que les trois lots de la DSP 2019-2020 n'incluent plus un besoin de service public de transport de passagers supérieur à 300 000 passagers⁽¹⁰⁹⁾ incite la Commission à analyser si les autres conditions de la décision 2011 sont respectées à ce stade.
- (224) La Commission relève en premier lieu que la France ayant potentiellement commis une erreur manifeste d'appréciation dans la définition du périmètre du besoin de service public, il ne saurait être alors considéré que les obligations de service public définies dans les CDSP 2019-2020 notifiées répondent à un véritable besoin de service public, et par conséquent que la condition visée à l'article 4, sous a), de la décision de 2011 soit satisfaite. La Commission relève par ailleurs que le projet de contrat notifié à la Commission ne respecte pas l'article 4, sous f, en ce qu'il ne prévoit pas une référence à la décision SIEG de 2011. La Commission constate en outre que l'article 5, par. 3, sous b) et sous c), et par. 9 ainsi que l'article 6 ne sont respectés ni par le contrat notifié, ni par l'appel d'offres publié en juillet 2019, dans la mesure où les coûts liés au service d'intérêt économique général ne sont pas seuls à être pris en considération dans le calcul de la compensation: comme établi aux considérants (191) à (198), la compensation de service public couvre [...] % des frais fixes liés au navire, qui constituent un des postes de coûts les plus élevés, sans qu' [...] % de ces coûts n'ait été imputée au transport de passagers (qui constitue une activité commerciale ne relevant plus du service d'intérêt économique général). Enfin, la Commission relève que l'article 5, paragraphes 5 à 7, de la décision de 2011 n'est pas non plus respecté puisque le taux de rendement exigé des soumissionnaires et le bénéfice raisonnable définis dans le cadre de la DSP examinée (pour les deux appels d'offres) ne répondent pas aux exigences visées à cet article pour les mêmes raisons que celles exposées aux considérants (183) à (206).
- (225) Par conséquent, à ce stade, la Commission est d'avis que les compensations prévues dans le cadre des CDSP 2019-2020 et 2020 semblent ne pas rentrer dans le champ d'application de la décision de 2011, et, dès lors ne pas satisfaire aux critères de compatibilité fixés par ladite décision.

4.2.2. Encadrement SIEG

- (226) S'agissant d'une possible compatibilité des mesures examinées au regard de l'Encadrement SIEG, les aides d'État n'entrant pas dans le champ d'application de la décision de 2011 peuvent être déclarées compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE si elles sont nécessaires au fonctionnement des services d'intérêt économique général concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union⁽¹¹⁰⁾. Un tel équilibre n'est notamment possible que lorsque les conditions énoncées aux sections 2.2 à 2.10 de l'encadrement SIEG sont satisfaites.
- (227) À ce stade, la Commission doute que les aides devant être octroyées concernent un véritable service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, (points 12 à 14 de l'encadrement SIEG) du traité, en raison de la possible erreur manifeste d'appréciation commise par la France sur le périmètre de besoin de service public telle qu'exposée au considérant (159).
- (228) La Commission doute en outre que la France ait pu se conformer au point 19 de l'Encadrement SIEG relatif à l'exigence de conformité de la procédure d'attribution des trois lots de la DSP 2019-2020 au regard des règles de l'Union portant sur la commande publique, compte tenu des éléments exposés au considérant (213).
- (229) La Commission exprime par ailleurs ses doutes sur le fait que la France ait pu se conformer aux points 25 à 27 de l'encadrement SIEG.
- (230) S'agissant du point 25⁽¹¹¹⁾, il ressort de son libellé que le CNE constitue à part entière une méthode de compensation se distinguant de l'autre méthode de compensation fondée sur la répartition des coûts et détaillée aux points 28 à 31 de l'encadrement SIEG. En l'espèce, la France a en réalité retenu la méthode de compensation fondée sur la répartition des coûts⁽¹¹²⁾: l'annexe 9, qui constitue le document par lequel les paramètres de compensations sont déterminés, est imposée aux soumissionnaires sous forme de compte d'exploitation prévisionnel. Dès lors, cette annexe répond à la définition de la méthode de répartition des coûts visées au point 31 de l'encadrement SIEG⁽¹¹³⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Source: site Observatoire régional des transports de Corse, <http://www.ortc.info/>, «Principaux flux de transport de la Corse en 2017», p. 4, et «Principaux flux de transport de la Corse en 2018», p. 4.

⁽¹⁰⁹⁾ Voir Tableau 2.

⁽¹¹⁰⁾ Point 11 de l'Encadrement SIEG.

⁽¹¹¹⁾ Le point 25 de l'Encadrement SIEG dispose: «La méthode du coût net évité consiste à calculer le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas. Il convient de veiller à évaluer correctement les coûts que le prestataire de services éviterait et les recettes qu'il ne percevrait pas si aucune obligation de service public ne lui était imposée. Le calcul du coût net devrait évaluer les bénéfices, y compris immatériels dans la mesure du possible, pour le prestataire du SIEG.»

⁽¹¹²⁾ Dans ses observations du 12 juin 2019, la France fait explicitement référence à la possibilité offerte par le point 27 de l'Encadrement de recourir à la méthode de répartition par les coûts, et en se prévalant de son utilisation, tout en maintenant dans la même correspondance qu'elle recourt à la méthode du CNE.

⁽¹¹³⁾ Le point 31 de l'Encadrement SIEG dispose «La méthode de répartition des coûts consiste à calculer le coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public comme la différence entre les coûts et les recettes d'un prestataire désigné liés à l'exécution des obligations de service public, tels que précisés et estimés dans le mandat.»

- (231) En revanche, contrairement à ce que soutient la France, la méthode visant à calculer la différence entre le coût supporté par la CdC pour l'acheminement maritime uniquement du fret entre le port de Marseille et les ports de Corse et le coût d'un acheminement cumulé fret plus passagers entre le port de Marseille et les ports de Corse ne saurait valablement constituer une méthode de compensation fondée sur un véritable CNE.
- (232) En effet, les deux scénarios envisagés par la France et présentés au considérant (165) sont fondés sur la prémisse que les potentiels délégataires sont, dans ces deux scénarios, soumis à l'obligation de fournir des services de transports dans le cadre des OSP relatives au transport de fret définies dans la DSP, la différence entre ces deux scénarios étant constituée par l'emport ou non de passagers. Or, une telle prémisse est erronée si l'on applique au cas d'espèce la définition du CNE telle que ressortant de l'encadrement SIEG, pour les motifs déjà exposés au considérant (170).
- (233) Dès lors, la Commission considère que la France ne satisfait pas au point 25 de l'encadrement SIEG.
- (234) Par ailleurs, la Commission estime que la France n'a pas dûment justifié le recours à la méthode alternative de répartition des coûts en raison de la confusion entretenue sur la définition et la mise en œuvre du CNE ⁽¹¹⁴⁾, et que dès lors le point 27 de l'encadrement SIEG n'est pas non plus respecté.
- (235) Enfin, la France n'a pas invoqué ou fourni d'éléments relatifs au point 26 de l'encadrement SIEG, qui n'est donc pas satisfait à ce stade.
- (236) La Commission exprime par ailleurs ses doutes sur le fait que le montant de la compensation ne puisse pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, en raison:
- du choix de l'imputation des coûts pour les activités relatives au SIEG et aux activités commerciales du délégataire pressenti ⁽¹¹⁵⁾, qui ne permet pas de satisfaire à ce stade aux points 31 et 46 de l'encadrement SIEG;
 - de la méthode retenue par la France pour définir et contrôler le «bénéfice raisonnable», qui ne permet à ce stade de satisfaire à aucune des exigences formulées aux points 33 à 38 de l'encadrement SIEG pour les motifs déjà exposés ci-dessus ⁽¹¹⁶⁾.

4.2.3. Conclusion

- (237) Par conséquent, la Commission nourrit à ce stade des doutes quant à une éventuelle compatibilité des compensations de service public avec l'article 106 TFUE.

Autres bases juridiques de compatibilité

- (238) À supposer que, à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Commission parvienne à la conclusion que les mesures en cause ne sont pas couvertes par les règles de l'Union sur les SIEG, il appartient aux autorités françaises de démontrer dans quelle mesure les aides octroyées sont compatibles avec le marché intérieur sur la base des autres règles de l'Union européenne dans le domaine des aides d'État.

5. CONCLUSION

- (239) A la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis, à ce stade, que l'ensemble des mesures en cause, à savoir les trois CDSP 2019-2020 relatives à la desserte maritime de la Corse pour la période du 1^{er} octobre 2019 au 31 décembre 2020 que la France a attribuées à la société Corsica Linea sous forme de trois conventions pour chacune des lignes Marseille — Ajaccio, Marseille — Bastia et Marseille — L'Île Rousse, devraient être qualifiées d'aides d'État et éprouve des doutes sur leur éventuelle compatibilité avec le marché intérieur.
- (240) Elle invite la France à fournir des informations détaillées sur l'ensemble des points mentionnés dans la présente décision.
- (241) Enfin, la Commission invite la France à préciser la base juridique de compatibilité des mesures en cause avec le marché intérieur, et à fournir toutes les informations nécessaires afin de démontrer cette compatibilité.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation des aides et des mesures en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. La France transmettra à la Commission une version non-confidentielle de ses observations et des informations utiles transmises.

⁽¹¹⁴⁾ La position de la France sur l'impossibilité de déterminer le scénario contrefactuel pour les motifs exposés à la note de bas de page précédente est manifestement contradictoire avec sa prétention à recourir par ailleurs à la méthode du CNE.

⁽¹¹⁵⁾ Voir considérants (189) à (198)(198).

⁽¹¹⁶⁾ Voir considérants (199) à (205)(205)(199).

Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires de la mesure. Dans ce contexte, la France veillera à ce que ne soient pas divulguées aux entreprises concernées des informations relatives à d'autres entreprises et couvertes par le secret professionnel au sens de la communication de la Commission C(2003) 4582 du 1^{er} décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État ⁽¹¹⁷⁾.

La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et se réfère à l'article 16 du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

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

⁽¹¹⁷⁾ JO C 297 du 9 décembre 2003, p. 6.