

RAPPORT PARLEMENTAIRE SUR LA DESSERTE MARITIME DE LA CORSE

Mission conduite par Monsieur Charles Revet, sénateur de la Seine-Maritime

avec la participation de Messieurs Gérard Le Cam, sénateur des Côtes d'Armor, Jean-Claude Merceron, sénateur de la Vendée, Robert Navarro, sénateur de l'Hérault et le concours de la Direction des affaires maritimes – Mission de la Flotte de Commerce (Christian Locq, Olivier Mornet, Lisa Sutto)

Les parlementaires associés à la mission confiée par le Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo et le Secrétaire d'Etat Dominique Bussereau ont consulté l'ensemble des principaux partenaires concernés par la desserte de la Corse, élus, administrations de l'Etat, représentants des employés, des employeurs et certaines personnalités qualifiées, et cela dans le respect de leurs responsabilités, de leurs prérogatives ou de leur mandat. Que chacun puisse être remercié pour leur contribution et leur disponibilité qui ont permis au dialogue de se dérouler dans un climat de confiance qui a grandement facilité leurs travaux.

Introduction.....	7
1. Le contexte de la desserte de la Corse	8
1.1 Historique.....	8
1.2 Les acteurs en présence	9
Les compagnies maritimes	9
Les acteurs institutionnels	10
1.3 DSP et aide sociale : les deux dispositifs de la continuité territoriale	11
1.4 État des lieux: évolution du contexte, statistiques	12
2. Analyse.....	16
3. Orientations et suggestions.....	18
3.1 A court terme : rétablir les conditions d'une concurrence saine et équitable.....	18
3.2 A plus long terme : faire évoluer le contexte économique et juridique concurrentiel	20
Conclusion	23

Introduction

Le 23 février 2010, les ministres d'État Jean-Louis BORLOO et Dominique BUSSEREAU, avec l'accord des principaux élus locaux, ont confié à Monsieur le Sénateur Charles REVET une mission parlementaire portant sur l'examen de l'organisation de la desserte maritime de la Corse et sur les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence entre les opérateurs.

Cette mission avait pour objectif d'analyser le système complexe qui préside à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale. Pour répondre à la demande du Gouvernement, elle a étudié le fonctionnement et les répercussions sur l'organisation et la viabilité de la desserte de la Corse des deux dispositifs mis en place par l'Assemblée territoriale de Corse à partir de 2001, à l'issue de la libéralisation du cabotage en Europe : la Délégation de Service Public concentrée sur le port de Marseille et le système d'aide à caractère social pour certaines catégories de passagers entre la Corse et les deux ports continentaux de Nice et Toulon. Dans l'objectif d'évaluer la cohérence par rapport aux objectifs de la continuité territoriale et de vérifier si un tel dispositif n'introduit pas de distorsion de concurrence, plusieurs auditions ont été organisées avec les principaux acteurs de la desserte de la Corse. En s'inspirant du principe de la « gouvernance à 5 » issue du Grenelle de l'environnement, les acteurs suivants ont été consultés et ont présenté leur analyse aux membres de la mission parlementaire : l'État, composé de représentants d'administrations, les collectivités territoriales, les salariés, les employeurs et d'autres personnalités reconnues dans le domaine.

Ces nombreuses auditions nous ont permis de dresser un cadre le plus complet possible de la situation actuelle de la desserte de la Corse et de conduire une analyse approfondie du contexte, des évolutions en cours et des enjeux économiques et sociaux liés à l'avenir des liaisons maritimes avec l'île. L'objectif du présent rapport est de proposer, sur la base d'une telle analyse, des pistes pour la définition et la mise en place d'un dispositif viable et pérenne et d'indiquer les actions qui, dans le court terme, pourraient faciliter la transition vers un système pérenne de continuité territoriale. Nous adressons nos suggestions aux décideurs de la Collectivité territoriale de Corse qui, assistée de l'Office des Transports de la Corse placé sous son autorité, détient la prérogative de la définition des modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale. Les résultats de cette analyse pourront, nous l'espérons, profitablement alimenter leurs réflexions sur l'avenir de la desserte corse.

1. Le contexte de la desserte de la Corse

1.1 Historique

La desserte de la Corse est assurée dans le cadre du principe de continuité territoriale. Ce concept s'est affirmé en France au début des années 1970 dans l'objectif spécifique de désenclaver ce territoire, en limitant les contraintes liées au caractère insulaire et les surcoûts produits par l'isolement géographique.

Appliqué, dans les premiers temps, uniquement au transport maritime, ce mécanisme assure depuis le 1^{er} janvier 1976 l'équivalence entre la tarification des déplacements maritimes Corse/continent et la tarification appliquée aux voyageurs et aux marchandises conditionnées en palettes par la SNCF. En 1979, le principe de la continuité territoriale a été étendu au transport aérien avec des lignes dites de « bord à bord » entre Marseille, Toulon et Nice d'une part, Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari d'autre part. Ce service a été ensuite étendu aux relations Corse-Paris Orly. La continuité territoriale aérienne est assurée par Air France et la CCM Airlines en partage de code.

Le système de continuité territoriale actuel répond à une volonté politique et pratique de décentraliser sa mise en œuvre. En 1982, a été créé l'Office des transports de la Région de Corse (OTRC) en application de la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse. À partir de cette date, cet établissement public national a été chargé de la gestion des contrats de services publics avec les transporteurs en lieu et place des services de l'État. En 1991 l'Office des transports de la Corse (OTC), établissement public régional rattaché à la Collectivité territoriale de Corse, a remplacé l'OTRC.

Concernant la continuité territoriale maritime, l'État a mis en place une concession de service public sur l'ensemble des ports corses à partir des trois ports continentaux de Marseille, Toulon et Nice. De 1976 à 2001, la Société Nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) – créée à cette occasion par nationalisation de la Compagnie générale transméditerranéenne (CGTM) – et la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN), ont été titulaires d'une concession de service public ayant pris fin le 31 décembre 2001, en application du règlement « cabotage » 3577-92 du 7 décembre 1992 qui prévoyait la libéralisation du cabotage en Méditerranée au 1^{er} janvier 1999 ou à la fin des contrats publics en cours.

Suite à l'entrée en application des dispositions prévues par le règlement « cabotage », deux délégations de service public d'une durée de cinq et sept ans ont été mises en place sur la base d'un appel d'offres ouvert à la concurrence (2002-2006 et 2007-2013). L'appel d'offres communautaire lancé par la Collectivité territoriale de Corse, via l'OTC, prévoyait une DSP concentrée sur le seul port de Marseille pour les passagers et pour le fret, avec un service de base quotidien et un service complémentaire pour les périodes de pointe. La Collectivité territoriale a décidé de compléter cette délégation par deux dispositifs couvrant les lignes Toulon/Nice et Corse. D'une part, elle a institué des

obligations de service public légères et généralisées sur l'ensemble des ports, applicables à toute compagnie qui viendrait opérer sur les lignes entre Toulon/Nice et la Corse et portant essentiellement sur la régularité et la fréquence. D'autre part, elle a instauré, en application de l'article 87.2.a du traité européen, un régime d'aide à caractère social aux passagers fondé sur des conventions annuelles passées avec les opérateurs, renouvelables par tacite reconduction. Ce régime d'aide, indépendant de la DSP et répondant à des critères d'équité sociale, a été approuvé par la Commission européenne, conformément aux règles et aux procédures communautaires en matière d'aides d'État. Il avait pour but d'assurer, dans le respect de la concurrence, l'accès des résidents corses à des moyens maritimes, indépendants et complémentaires de la DSP en vigueur au départ de Marseille.

Ainsi, depuis 2001 la desserte de l'île est gérée dans le cadre d'un régime ouvert à la concurrence, prévoyant deux mesures d'intervention publique, la DSP sur Marseille et les conventions d'aide sociale sur les relations avec Nice et Toulon, qui garantissent le respect des obligations de service public fixées par l'Assemblée de Corse autour de six points : continuité, régularité, fréquence, qualité, prix et capacité de l'offre. Ce régime, reconduit en 2006, a été modifié par une délibération du 26 novembre 2009 de l'Assemblée territoriale, qui a plafonné le montant global des crédits pouvant être alloués à l'ensemble des opérateurs maritimes.

Au niveau des compagnies, la SNCM et la CMN ont remporté conjointement le premier, puis le deuxième appel d'offres pour la DSP au départ de Marseille. La SNCM exploite également des lignes entre Nice et la Corse. Anticipant la libéralisation du cabotage, la compagnie Corsica Ferries a débuté ses rotations entre la France et la Corse en 1996 avec un navire rapide à partir du port de Nice. Cette compagnie a ensuite poursuivi son développement en lançant en 2001 un service régulier sur les deux principaux ports corses à partir de Toulon avec des navires de type Méga-Express.

1.2 Les acteurs en présence

Les compagnies maritimes

Quatre compagnies sont présentes sur le marché de la desserte de la Corse.

La **SNCM**, désormais propriété du Groupe Veolia Environnement (66 %) de l'État (25 %) et des salariés (9 %), assure plusieurs liaisons par jour avec Ajaccio, Bastia, Porto Vecchio, Propriano, l'Île Rousse et Calvi. Elle opère une flotte de 6 navires au départ de Marseille et de Nice, sous pavillon français, premier registre. De ce fait, elle emploie des marins communautaires, essentiellement français, avec un standard social issu de l'application du Code du travail maritime, de la Convention Collective de la branche et des accords locaux ou d'entreprise de niveau comparable. Son effectif s'élevait à 1 850 personnes en 2009, dont 1 300 navigants. La compagnie est le premier employeur de Corse dans le domaine des transports. En 2009, près de 730 résidents corses ont travaillé à la SNCM, dont 580 marins et 150 sédentaires. La capacité instantanée de transport en passagers est de 14 420 passagers et en fret de 7 100 mètres.

La **CMN**, société privée propriété du groupe STEF-TFE, est le partenaire de la SNCM dans le contrat de service public. Elle opère une flotte de 3 cargos mixtes au départ de Marseille et emploie 445 personnes, dont 310 navigants français et 135 sédentaires. Sa capacité de transport instantanée en passagers est de 1 350 passagers et en fret de 5 700 mètres.

Présente sur le marché depuis 1996, la compagnie **Corsica Ferries France (CFF)** s'est fortement développée au cours des années 2000. Appartenant à la famille Lota (armateur bastiais), la compagnie CFF est une société française immatriculée à Bastia. Elle exploite une flotte de 14 navires affectés aux liaisons au départ des continents français et italien à destination de la Corse et de la Sardaigne. Sur l'ensemble de la flotte, 7 navires sont affectés à 7 liaisons au départ de Nice et de Toulon.

Depuis le 1^{er} avril 2010, un nouvel opérateur est présent sur le marché. Il s'agit de la compagnie **Moby Lines France**, ayant son siège à Bastia, propriété du groupe italien Moby Lines. La compagnie exploite un navire (sur une flotte de 24) sous pavillon italien au départ de Toulon, en assurant 4 rotations par semaine. Son arrivée sur le marché correspond à une augmentation de l'offre équivalent à 200 000 places supplémentaires. Moby Lines emploie un équipage de 63 personnes, auquel s'ajoutent plusieurs sédentaires à Bastia, sur un total de 1 100 salariés.

Les acteurs institutionnels

L'organisation de la desserte maritime de la Corse relève directement de la compétence de la Collectivité Territoriale de Corse, autorité organisatrice de la desserte maritime et aérienne de la Corse. Néanmoins, ces marchés fonctionnent à l'intérieur d'un dispositif institutionnel défini aux niveaux national et européen.

La **Collectivité Territoriale** définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité, les modalités d'organisation des transports aériens et maritimes entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs. À ce titre, elle gère le budget de l'enveloppe « continuité territoriale », soit 187 millions d'euros en 2009 destinés à compenser le surcoût des obligations de service public (OSP) lié aux départs quotidiens, à heures de départ et d'arrivée fixes toute l'année, sur les 6 ports et 4 aéroports corses.

L'**État** verse à la Collectivité territoriale de Corse un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation (dotation de continuité territoriale), dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. Ce concours est consacré à la mise en œuvre de l'organisation des transports définie par la Collectivité. La loi du 22 janvier 2002 permet d'affecter les reliquats disponibles à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises.

La **Commission européenne** définit le cadre juridique dans lequel opèrent les services de cabotage maritime. Les règlements européens 3577/92 et 97/C 205-

05 distinguent l'octroi d'un contrat de service public de l'application d'obligations de service public. Un État membre « *peut conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers à destination et en provenance d'îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage* ». La Communication C (2004) sur les orientations communautaires en matière d'aides d'Etat au transport maritime précise que la durée d'un contrat doit être limitée à une période raisonnable, estimée jusqu'à présent à six ans, en sachant néanmoins que cette durée fait actuellement l'objet d'une réflexion. La jurisprudence européenne indique, en outre, que l'attribution d'un contrat sur une ligne n'est pas exclusive et que, par conséquent, aucun opérateur offrant un service régulier sur la même ligne ne peut être refusé.

1.3 DSP et aide sociale : les deux dispositifs de la continuité territoriale

La **délégation de service public** entre la Collectivité territoriale et les deux compagnies, la SNCM et la CMN, s'articule autour de deux régimes : **un service permanent « de base »**, couvrant la demande de transport de fret et de passagers toute l'année correspondant aux navires mixtes, et un **service supplémentaire** pour les besoins touristiques de pointe des passagers d'avril à fin octobre et pendant les vacances scolaires de Noël et de février.

Dans ce cadre, les OSP pour la période 2007-2013 représentent annuellement sur Marseille en moyenne 425 traversées de car-ferries (ramené à 317 pour la période 2010-2013) et 2 400 de cargos mixtes, soit un total de 2 825 traversées par an sur l'ensemble des ports insulaires (on observe jusqu'à 24 traversées par jour en pleine saison : des traversées peuvent en outre être effectuées au-delà des strictes obligations de service public).

Sur Toulon et Nice, le système est soumis à des obligations de service légères et à des tarifs maxima pour les passagers dits « sociaux » avec une compensation versée par l'OTC. L'**aide publique** sociale versée aux compagnies bénéficiaires est en moyenne de 12 euros (15 euros jusqu'à fin 2009) par passager concerné sur les lignes. Elle prend la forme d'une compensation forfaitaire portant sur 65% au maximum du nombre total de passagers.

Globalement, la compensation financière des obligations de service public pour le maritime en 2009 s'est élevée à 133 millions d'euros, repartis de la manière suivante:

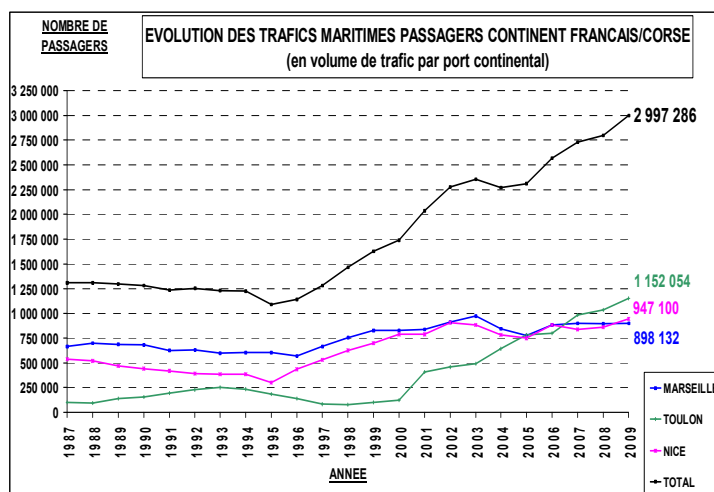
- Marseille 112 M€ et Toulon/Nice 21 M€
- SNCM 85 M€ (dont 2M€ d'aide sociale), CMN 29 M€, Corsica Ferries 19 M€

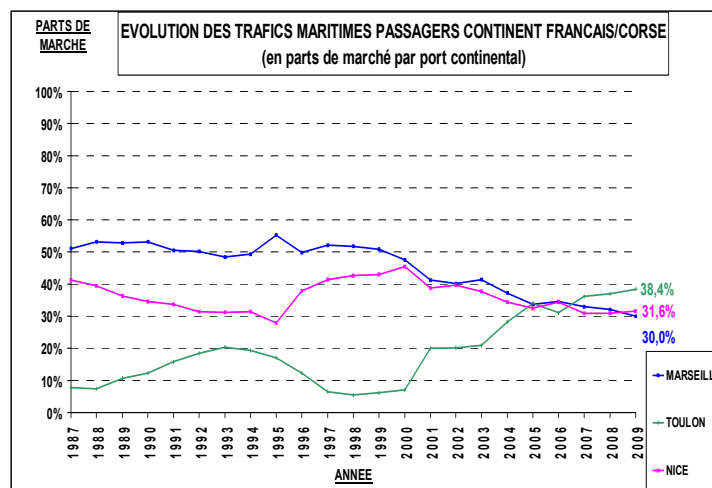
1.4 État des lieux: évolution du contexte, statistiques

Après une période de stagnation, voire de récession, au début des années 1990, le trafic total avec la Corse a commencé à croître de manière importante et régulière à partir de 1996. Sur les dix dernières années, le nombre de passagers entre la Corse et le continent français a augmenté à un rythme annuel moyen de 4,5% et le trafic de fret a connu une croissance moyenne à 4,6%, représentant aujourd'hui un total général de plus de 4,5 millions de passagers commerciaux dans les ports corses et de presque 1,8 million de mètres linéaires de fret. Ce résultat global sur l'ensemble du marché de la desserte corse cache, toutefois, d'importantes disparités entre ports.

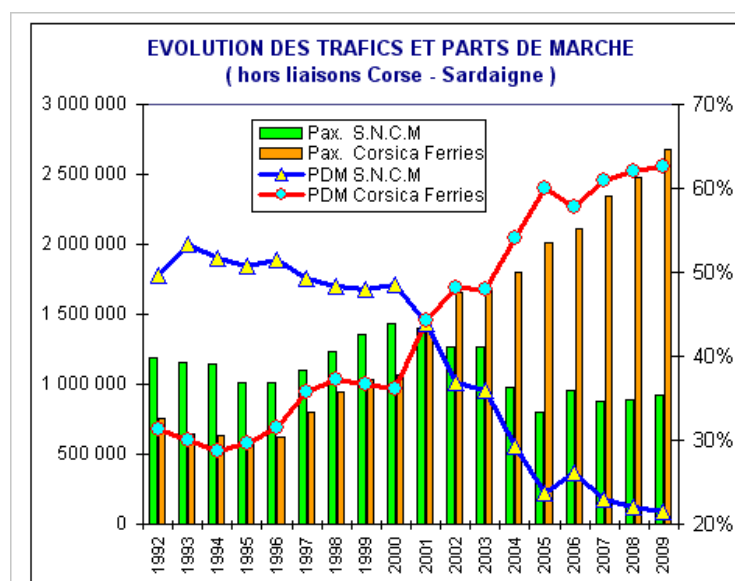
Transport de passagers

Ainsi, on constate qu'en moins de dix ans, le port de la continuité territoriale, Marseille, a connu un brusque arrêt de la croissance. Depuis 2003, le trafic passager stagne voire baisse entre Marseille et la Corse. En revanche, le trafic en nombre de passagers n'a pas cessé d'augmenter au départ ou à destination de Toulon. Marseille, qui représentait plus de 50% du marché à la fin des années 1990, ne représente plus aujourd'hui que 30%. Passé temporairement devant Marseille en 2005 à la suite des conflits sociaux de la SNCM et du Port autonome de Marseille, Toulon a supplanté depuis 2007 Marseille comme tête de pont de la desserte de la Corse en passagers. Nice a également perdu des parts de marché, en passant d'environ 45% il y a dix ans à 31% en 2009, tandis que Toulon représente désormais 38% du marché.





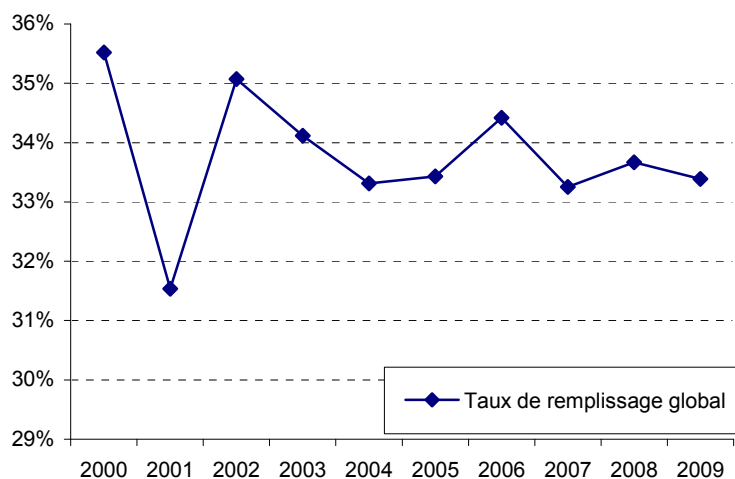
Derrière cette transformation de la géographie des trafics corses, se retrouvent les stratégies commerciales et les spécificités des compagnies, ainsi que les changements intervenus sur ce marché ces dernières années. En ce qui concerne le transport de passagers, la SNCM, qui a détenu pendant des décennies le leadership sur le marché, a perdu sa position dominante à partir de 2001. Huit ans plus tard, elle ne détient plus que 20% des parts de marché, alors que Corsica Ferries assure désormais près de 63% des trafics.



Cette évolution s'explique par la stratégie de développement des acteurs en présence. La stratégie de Corsica Ferries s'est appuyée sur un développement rapide de la flotte. La tendance à la hausse de l'offre sur les liaisons Corse-Continent pourrait se poursuivre dans les années à venir. En effet, en 2010, Corsica Ferries propose 600 000 places supplémentaires au départ de Toulon soit un accroissement de 25% par rapport à 2009. L'arrivée sur le marché du nouvel opérateur Moby Lines est estimée correspondre à 200 000 places supplémentaires. Ce phénomène a plusieurs conséquences.

Tout d'abord, la croissance de l'offre de transport sur les liaisons avec la Corse

n'a pas sensiblement modifié les taux de remplissage des navires, s'élevant à 34% en moyenne en 2009. Globalement, on est donc en présence d'un système caractérisé par un fort accroissement des trajets, avec les impacts inhérents en termes d'environnement. Au niveau des répercussions économiques, la question se pose de savoir quel est l'impact sur les prix de ce déséquilibre entre offre et demande et de son éventuelle intensification à l'avenir.



L'augmentation de l'offre a conduit à une baisse généralisée des prix de vente, avec une répercussion sur les conditions d'exploitation des compagnies opérant dans le cadre des obligations de service public, obligées à leur tour de diminuer leurs prix. Ces évolutions ont modifié l'équilibre économique du dispositif, en produisant une réduction des recettes des compagnies délégataires et, parallèlement, une augmentation du montant des compensations financières pesant sur le budget de la Collectivité.

Enfin, l'impact de la croissance de l'offre peut s'apprécier en termes de dépenses publiques. Le coût associé au dispositif d'aide sociale a cru avec les trafics au fil des années. Il représentait 7,5 M€ en 2002. Il s'est élevé à 18 M€ en 2007, 19 en 2009 pour atteindre 21,5 M€ pour l'exercice 2009 (dont 19 M€ pour Corsica Ferries et 2 pour la SNCM).

Face aux difficultés financières générées par cette situation, l'OTC a mené des négociations avec les délégataires du service public et les compagnies maritimes bénéficiant de l'aide sociale du mois d'avril à octobre 2009. A l'issue de ce processus, un consensus s'est dégagé autour des propositions suivantes : le plafonnement du montant global de l'aide sociale pour 2010 à 16 M€ (dont 9 M€ sur Toulon et 7 M€ sur Nice), la réduction du montant unitaire de l'aide de 15 à 12 € (et de 20 à 17 sur certaines lignes). La signature d'un avenant à la convention de DSP a conduit au plafonnement à 3% de la clause de sauvegarde et à la réduction d'un quart du service supplémentaire, ce qui correspond à 108 traversées et 117 800 places en moins entre Marseille et la Corse.

L'ensemble de ces aménagements, approuvés par la délibération n° 09/246 du 26 novembre 2009, a permis de générer une économie globale pour la Collectivité d'environ 10 M€, répartis à 50% entre aide sociale et DSP. Ces mesures et leur impact en termes de réduction d'emplois potentiels ont été à

l'origine du mouvement social du premier trimestre 2010.

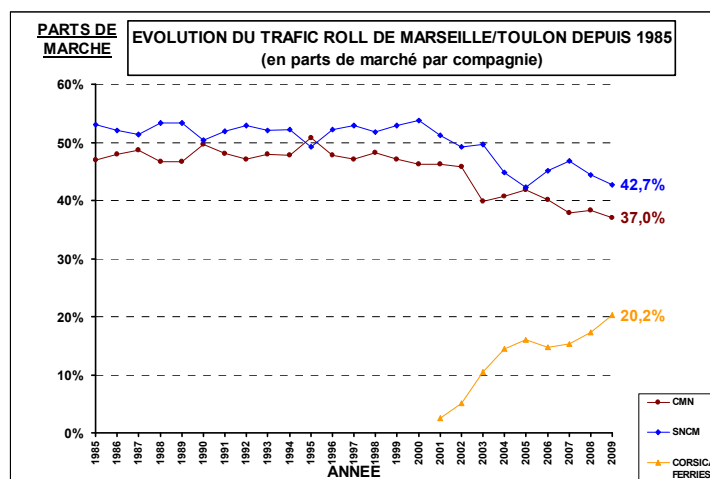
Transport de fret

Moins visibles que celles du trafic passagers, les évolutions sont tout autant dynamiques pour les trafics de marchandises et constituent le facteur clé des changements à l'œuvre sur le marché de la desserte corse ces dernières années.

Ce type de trafic est très déséquilibré entre le sens Nord-Sud et le sens Sud-Nord (répartition 83-17%) du fait du faible volume des exportations de Corse, mais son évolution est fortement corrélée à celle des passagers. Ainsi, le trafic maritime de fret au départ et à l'arrivée du continent français a également connu sur les dix dernières années une croissance moyenne élevée (4,6% par an en moyenne).

Le transport de fret s'effectue principalement au départ de Marseille et secondairement de Toulon, Nice ayant une activité marginale dans ce secteur. La logistique côté continent français repose sur des plateformes dédiées à l'approvisionnement de la Corse, mais aussi à celui de Marseille et de la région Provence Alpes Côte d'Azur et qui sont majoritairement situées à l'Ouest de l'agglomération marseillaise. Par conséquent, jusqu'à ce jour, Marseille a occupé une place prépondérante pour le fret.

Toutefois, en s'installant sur Toulon, la compagnie CFF a capté en 10 ans plus de 20 % des trafics fret, avec encore une bonne marge de progression. Marseille, qui en 2002 gérait 94% des trafics sur la Corse, ne représente plus aujourd'hui que que 78% du marché, ce qui traduit une érosion des parts de marché de la SNCM (de 49% en 2002 à 42% en 2010) et de la CMN (de 45% en 2002 à 36% en 2010).



Le développement de la compagnie Corsica Ferries et l'augmentation du nombre de départs sur Toulon expliquent pour partie ce déplacement des trafics au détriment de Marseille, mais le phénomène dépend également de plusieurs autres paramètres tels que les conditions d'accès au port de Toulon, le coût du passage portuaire (plus élevé à Marseille qu'à Toulon), les soutes (en relation avec la distance des deux ports avec la Corse).

En conclusion

L'ensemble de ces observations conduisent au constat que le marché de la desserte de la Corse a profondément évolué ces dix dernières années et, contrairement à ce qui pouvait être considéré il y a quelques années, il apparaît aujourd'hui que les deux marchés de transport de fret et passagers entre Marseille et la Corse, d'une part, et Toulon-Nice et la Corse, d'autre part, ne peuvent plus être conçus comme deux systèmes distincts.

2. Analyse

L'évolution des trafics résultant du renforcement de la concurrence sur les lignes entre le continent et la Corse depuis la libéralisation du cabotage avec les îles au 1^{er} janvier 1999 en application du règlement communautaire R-3577/92 du 7 décembre 1992 relatif à l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) a profondément modifiés le contexte économique dans lequel s'exerce la desserte de l'île. Sensible pendant la première délégation de service public 2002-2006, cette évolution a conduit à considérablement fragiliser la seconde délégation de service public 2007-2013.

En particulier, le dispositif d'aide à caractère social a contribué à la très forte augmentation de l'offre de places au départ des ports du continent grâce notamment à un effet « prix », et à concentrer la croissance du trafic vers le port de Toulon, faisant désormais de ce port le premier port passagers vers la Corse, et secondairement vers le port de Nice. Aussi, le présent rapport présente les différentes options de nature à restituer une aide sociale mieux maîtrisée et plus conforme à son objectif originel.

Parallèlement, l'accroissement de l'offre de places pour les passagers a conduit à développer simultanément, du fait du recours à des navires mixtes, une capacité fret très importante, et on assiste actuellement à un déplacement identique et croissant du fret vers Toulon.

De plus, le respect des dispositions de l'Etat d'accueil telles que prévues par les textes n'écartent pas certaines spécificités en matière de droit social propre à chaque pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne. Ce qui explique en partie au moins, la différence des coûts d'exploitation d'un navire, toute chose égale par ailleurs.

Ne doivent pas, et ne peuvent pas, en principe, entrer en ligne de compte dans la concurrence qui s'exerce entre compagnies, les conditions de sécurité. A cet égard, les contrôles exercés par les services de l'Etat au titre de l'Etat du port ou de l'Etat du pavillon, doivent être identiques, qu'il s'agisse du navire, ou de sa cargaison (qui doit être arrimée conformément aux engagements internationaux de chaque Etat - SOLAS Règle VI-5)

En revanche, chaque État dispose du droit de créer des registres spécifiques caractérisés par l'application de mesures fiscales ou sociales différentes du droit commun. Chaque État détient aussi la possibilité de règlementer certaines activités à bord. Il en est ainsi des jeux de hasard. Autorisés sous certains pavillons, ils peuvent contribuer à rendre une traversée sur un navire plus attractive que sur un autre. Ils ne sont pas aujourd'hui autorisés sous pavillon national.

Les évolutions brièvement décrites dans la première partie du présent rapport ont conduit à modifier le contexte concurrentiel dans lequel s'exerce la délégation de service public et à dégrader la situation économique et financière des deux compagnies délégataires, mettant en péril l'équilibre qui doit prévaloir au maintien de la continuité territoriale. Rappelons que les subventions allouées aux deux compagnies délégataires ne sont destinées qu'à compenser les surcoûts résultant des contraintes inscrites dans la délégation de service public et supportées par ces deux compagnies, et qu'elles ne constituent en aucun cas une aide, et en particulier qu'elles ne leur donnent aucun avantage particulier sur le marché corse global.

Cette situation appelle donc des aménagements de la DSP actuelle, sous réserve d'une expertise approfondie, pour s'assurer de leur compatibilité avec le droit français et communautaire et éviter tout contentieux. Elle aurait été probablement plus prévisible si chaque opérateur avait été soumis à l'obligation de produire un rapport annuel auprès de la Collectivité territoriale de Corse.

Elle appelle aussi à réfléchir dès aujourd'hui aux orientations à venir de la prochaine DSP, sur le plan de sa durée, des clauses de « revoyure », des prestations inhérentes au principe de continuité territoriale à garantir (régularité, sécurité, respect de l'environnement, qualité de services, flotte adaptée...), mais aussi sur le plan de son impact en terme d'emplois directs ou indirects.

S'agissant de la durée de la DSP, une durée trop courte est incompatible avec la durée d'amortissement d'un navire qui constitue un investissement lourd, facteur d'insécurité pesant aux plans social et financier.

Quant au coût du passage portuaire, les différences entre Nice et Toulon d'une part, Marseille d'autre part, principalement dues à la manutention, contribuent également pour partie aux différences de coût d'exploitation.

Ces deux dispositifs, délégation de service public et aide à caractère social, sont totalement distincts, indépendants et poursuivent des objectifs différents, même s'ils rétroagissent fortement entre eux. Il est donc nécessaire de les traiter de façon distincte.

3. Orientations et suggestions

La Collectivité territoriale de Corse est la seule autorité compétente pour décider de modifier les modalités de mise en œuvre de la continuité territoriale. Cette partie ne contient donc que des suggestions (celles-ci peuvent, selon les cas, s'exclurent mutuellement ou se combiner) et des pistes de réflexion. D'autres initiatives, néanmoins, peuvent relever de la volonté du législateur ou de l'action de l'État.

Ces suggestions visent donc à enrichir, dans le respect des prérogatives de la Collectivité, la réflexion en vue de garantir la qualité et la fiabilité de la continuité territoriale au meilleur coût en s'appuyant sur une DSP renouvelée et sur des opérateurs concurrentiels privés pour offrir un service de transport maritime de qualité et répondre aux besoins de transport de la population corse dans les meilleures conditions possibles.

Dans le cas où la Collectivité territoriale de Corse jugerait nécessaire de revoir ou d'apporter des correctifs au dispositif global (DSP + aide sociale) mis en place pour la période 2007-2013, il est possible d'avancer un certain nombre de suggestions pour pérenniser ce dispositif jusqu'en 2013, et au delà de 2013, pour assurer un service public pérenne dans un environnement concurrentiel traitant de façon identique tous les opérateurs.

Certaines d'entre elles font écho aux travaux de la commission maritime de la Conférence des Régions périphériques maritimes qui souligne les spécificités insulaires.

Sous réserve d'une expertise plus approfondie, que les délais impartis pour cette mission ne permettaient pas, les pistes suivantes pourraient ainsi être étudiées.

3.1 A court terme : rétablir les conditions d'une concurrence saine et équitable

Réviser la convention actuelle de DSP, couteuse pour la Collectivité et les délégataires en aménageant la nature ou le niveau des services demandés pour mieux les adapter aux évolutions du marché. Toutefois toute modification substantielle de l'économie de la convention en cours doit se faire dans le strict respect de ce que permet le Code des Collectivités territoriales en matière de contrats publics.

Réviser le dispositif d'aide à caractère social dans le sens d'une plus grande équité.

Le dispositif d'aide à caractère social est susceptible d'être consolidé, aménagé ou supprimé en fonction des objectifs de la Collectivité. Celle-ci pourrait faire l'objet d'aménagements plus ou moins profonds :

- **Étendre**, indépendamment de la DSP, **à tous les ports et à tous les opérateurs la faculté** de mettre en œuvre cette aide afin d'offrir un vrai choix à la population corse et de traiter tous les ports et tous les opérateurs de façon égale.
- **Réduire le périmètre des ayants droit**, pour lui redonner sa dimension sociale, en le réservant par exemple aux seuls résidents corses, ce qui permettrait simultanément d'en augmenter le montant par résident, et d'en réduire le coût pour la Collectivité.
- **Instaurer un système permettant un véritable contrôle de l'attribution** de l'aide en la délivrant directement aux ayants droit (sous forme par exemple de bons de transport que l'opérateur présenterait ensuite pour remboursement à l'office des transport de Corse). Ces bons pourraient être utilisés par les bénéficiaires avec l'opérateur de leur choix. Ainsi, cette aide ne serait pas susceptible d'être à l'origine d'une distorsion de concurrence.
- **Demander aux opérateurs de produire un rapport annuel d'exécution** afin de permettre à la Collectivité de réaliser un meilleur suivi du dispositif d'aide.
- **Revoir, dans le cas du maintien du dispositif dans son économie actuelle, les modes de contrôle** pour supprimer son caractère forfaitaire et permettre de s'assurer que seuls les ayants droit en bénéficient et qu'aucune compagnie n'en tire un avantage direct.
- **Mettre fin au régime d'aide sociale** afin de concentrer l'enveloppe de la continuité territoriale au financement de la DSP.

Réviser le décret de 99-195 du 16 mars 1999 relatif à l'application des conditions de l'État d'accueil conformément au règlement du Conseil n°3577/92 en prévoyant d'étendre son application à l'ensemble des équipages (incluant donc le personnel navigant non marin) de tous les navires effectuant un cabotage national.

Appliquer pour le transport maritime les mêmes règles que celles prévues pour les transports terrestres par la loi sur la dialogue social.

Renforcer l'attractivité des lignes maritimes régulières nationales et internationales en autorisant les jeux pratiqués avec des appareils qui procurent un gain en numéraire, dits "machines à sous", à bord des navires de transport de passagers. Cette mesure suppose une évolution de notre législation relative aux jeux de hasard.

Encourager toute initiative en faveur des autoroutes de la mer qui contribuerait à améliorer la desserte maritime de la Corse.

S'assurer de l'harmonisation des inspections de sécurité des navires par les affaires maritimes de chaque pays, et renforcer les inspections sur le plan social (respect des règles de l'État d'accueil) pour les équipages par

les services de l'inspection du travail de l'ensemble des navires opérant sur la desserte de la Corse en tant que mesures d'accompagnement des décisions qui seront prises par la Collectivité. Ces contrôles doivent concerner les dispositions en vigueur à bord, notamment en matière de durée du travail, étant considéré que le facteur fatigue, selon les rapports d'enquêtes et accidents en mer, est l'une des premières causes invoquées des événements de mer. De plus, doivent faire l'objet d'attention les modes d'arrimage des cargaisons, conformément à la Convention SOLAS Règle VI-5.

S'assurer du caractère dissuasif des sanctions en cas de manquement à la législation en vigueur, et le cas échéant, proposer d'en relever le niveau.

Renforcer également le contrôle des pollutions en mer. Ces contrôles sont opérés sous l'autorité du Préfet maritime et sanctionnés, quel que soit le transporteur et son pavillon. L'existant peut toujours être amélioré, notamment avec la vigilance, voire la coopération des opérateurs sur la desserte de la Corse, dans une mer fermée dont la fragilité et la riche biodiversité sont établies.

Lancer une étude globale pour définir les besoins, à moyen et long termes, de la Corse en matière de desserte maritime pour les passagers et le fret, et portant notamment sur **les conditions de dessertes des ports départementaux**, pour mieux adapter les moyens aux volumes de trafic, et **sur les liaisons susceptibles d'être créées entre les régions et les îles de la Méditerranée** pouvant favoriser l'intégration de la Corse dans son environnement régional.

3.2 A plus long terme : faire évoluer le contexte économique et juridique concurrentiel

Étudier un cahier des charges nettement orienté sur la performance économique plus que sur la description détaillée des prestations attendues, en définissant précisément les objectifs que la Collectivité se fixe en matière de service pour les passagers et pour le fret.

Les entreprises candidates doivent rester libres de proposer les moyens qu'elles jugent les mieux adaptés pour atteindre ces objectifs, la Collectivité restant juge des propositions les plus appropriées aux fins recherchées.

Étudier l'intérêt économique, et la faisabilité au regard des règles communautaires, de mettre en œuvre deux délégations de service public, l'une pour les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia, l'autre pour les ports départementaux avec des moyens navals adaptés à leurs spécificités.

Étudier l'intérêt économique et la faisabilité juridique de regrouper dans une même DSP les ports de Toulon et Marseille au regard de la position de la Commission européenne.

Améliorer la performance économique des entreprises et réduire le coût des services rendus, en engageant une réflexion sur les moyens navals les mieux adaptés au marché et répondant aux attentes de la Collectivité, des passagers et des chargeurs au niveau de la qualité et de la régularité du service.

Prendre en compte l'impact économique sur l'économie corse et l'impact social des offres présentées par les différentes entreprises candidates.

Prévoir des délais de « revoyure » proportionnés à la durée des contrats pour permettre une meilleure adaptation des dispositions prévues à l'évolution du contexte économique sur le moyen et long terme.

Prévoir dans le cahier des charges l'évaluation des mesures proposées en matière de respect de l'environnement marin. Dans une perspective de développement durable, les armateurs, outre leur déontologie en matière de respect des normes de sécurité et du droit des passagers, peuvent se porter partenaires d'initiatives en matière de protection de l'environnement.

Étudier les moyens d'établir une meilleure complémentarité du service de base fret et passagers et du service supplémentaire pour les passagers destiné à assurer les pointes de trafic, notamment pendant la période estivale, pour éviter le financement d'éventuelles surcapacités.

Examiner la possibilité d'instaurer dans la future délégation de service public une clause particulière relative à la flotte des délégataires donnant aux navires la qualité de bien de retour (navires propriétés du délégant) ou de bien de reprise (navires propriétés du délégataire). Une telle disposition permettrait d'élargir considérablement le champ de la concurrence lors des appels d'offre.

Appliquer les dispositions de l'article L. 1224-1 (ex-article 122-12 al. 2) **du code du travail** (article 102-8 du code du travail maritime), portant sur la reprise de l'ensemble du personnel avec le matériel : « s'il survient une modification dans la situation juridique de l'armateur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats d'engagement, ainsi que tous les contrats liant à l'armateur les marins titularisés ou stabilisés dans leur emploi en application d'une convention collective, en cours au jour de la modification, subsistent entre le nouvel armateur et les marins de l'entreprise ». L'application de cet article suppose cependant que les personnels affectés à la délégation de service public soient parfaitement identifiés.

Recourir à une entreprise ou à une entité distincte chargée uniquement du service public pour permettre la mise en œuvre de l'article 102-8 du code du travail maritime.

Allonger la durée des délégations de service public dans le maritime pour mieux mettre la durée des DSP en adéquation avec celle de l'amortissement des

navires. Cet allongement permettrait en particulier aux opérateurs de réduire les réticences des banques à financer ce type d'investissement qui aujourd'hui pèse sur les fonds propres des entreprises.

Intervenir, en conséquence, **auprès de la Commission européenne pour réviser les orientations C(2004) - 43** relatives aux aides d'État au transport maritime. La durée jugée aujourd'hui compatible avec le fonctionnement des marchés est de 6 ans. Cette durée pourrait être portée à une dizaine d'années, douze ans paraissant la durée la mieux adaptée à ce type de service. La possibilité d'appliquer des durées contractuelles maximales plus longues, jusqu'à douze ans, fait d'ailleurs partie des mesures prônées par la Commission des régions périphériques maritimes (CRPM) lors de son séminaire de février 2010 à Bornholm.

Porter attention au contrôle des conditions sociales des navires tiers par l'État du port dans la perspective de la mise en œuvre de la convention du travail maritime (CTM) de l'Organisation internationale du travail (OIT). Veiller notamment à l'application du principe du « traitement non plus favorable » pour les navires des États non parties à la convention.

Renforcer les pouvoirs des autorités insulaires et le principe de subsidiarité pour la définition et l'organisation des transports maritimes dans la législation communautaire.

Conclusion

Le retour à l'équilibre entre le dispositif de continuité territoriale et le maintien de l'exercice d'une concurrence saine et loyale suppose la mise en œuvre d'un faisceau d'initiatives. Certaines peuvent être prises rapidement. D'autres s'inscrivent dans le plus long terme. Certaines relèvent du choix des institutions, Collectivité territoriale de Corse, Etat ou Parlement. D'autres sont fonction de la capacité des Etats membres à orienter les travaux de la Commission européenne lorsqu'il s'agit de modifier la législation européenne.

D'autres encore dépendent de la capacité des compagnies maritimes et des équipages à faire preuve d'innovation et à s'adapter à un marché ouvert à la concurrence.

Il est de la responsabilité de chacun de contribuer au maintien de la desserte de la Corse au bénéfice de tous les passagers qu'ils soient résidents ou non résidents, tous contribuant à l'économie et à la prospérité de l'île.