

La continuité territoriale avec la Corse

PRESENTATION

Le dispositif de continuité territoriale avec la Corse dont l'objet est de réduire les contraintes de l'insularité, a été mis en œuvre le 1^{er} janvier 1976 pour les liaisons maritimes, puis étendu trois ans plus tard aux liaisons aériennes. Il est encadré par plusieurs règlements et directives communautaires²⁷⁷, transposés en droit français, qui visent à éviter toute distorsion de concurrence entre les transporteurs, tout en assurant la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur des Etats membres.

Jusqu'en 1991, l'organisation et l'attribution du service public des transports entre la Corse et la France continentale ont été assurées par l'Etat. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC) lui en a transféré la compétence.

La CTC définit des obligations de service public (OSP) sur des lignes de desserte qu'elle choisit. L'Office des transports de la Corse (OTC), établissement public industriel et commercial relevant de la CTC, est chargé de la mise en œuvre du dispositif. A ce titre, il doit conclure des conventions avec chacune des compagnies concessionnaires qui assurent le service public de transport aérien ou maritime. L'OTC répartit par ailleurs, entre les deux modes de transport, la dotation de continuité territoriale (DCT), allouée annuellement par l'Etat, d'un montant actuel de 187 M€, afin de financer les obligations faites aux transporteurs d'assurer un service régulier de qualité.

L'économie globale du dispositif de continuité territoriale s'est considérablement transformée entre 2001 et 2009. Le nombre total de passagers entrés et sortis de Corse sur les lignes aériennes ou maritimes sous OSP a ainsi augmenté de 30 %, passant de 4 à 5,2 millions. Cet accroissement s'est essentiellement concentré sur les lignes maritimes entre la Corse et Toulon. Toutefois, l'autorité organisatrice, la CTC, n'a ni su adapter les modes de conventionnement et le contenu des obligations de service public aux évolutions du trafic, ni su en anticiper

²⁷⁷ Fondés sur l'article 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne, dont l'objectif est notamment de renforcer la cohésion sur le continent européen pour y promouvoir « un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques ».

les conséquences financières. Faute de volonté, et démunie d'instruments d'évaluation, elle n'a pas préparé les décisions stratégiques pour faire évoluer un dispositif qui donnait depuis plusieurs années des signes d'essoufflement.

Ces constats ressortent des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes de Corse pour les exercices 2001 à 2009, sur la collectivité territoriale de Corse (CTC), l'Office des transports de la Corse (OTC) et la compagnie aérienne « Compagnie Corse Méditerranée » (CCM).

I - Une inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis

A - Une juxtaposition inefficace de deux modes de gestion

Le dispositif de la continuité territoriale repose sur deux modes de gestion, alternatifs ou cumulatifs, définis par la réglementation européenne:

- la convention de délégation de service public (DSP) donne lieu au versement d'une compensation financière annuelle à caractère forfaitaire, dont le montant et les règles d'ajustement sont déterminés dans le contrat liant le délégant (la personne publique) et le délégataire (le transporteur) sur plusieurs années ;

- la convention d'aide sociale permet le versement, pour chaque passager éligible à un tarif préférentiel, d'une aide préfinancée par les compagnies de transport qui acceptent de respecter les obligations de service public, cette aide unitaire leur étant ensuite remboursée. En principe moins prévisible que ne l'est la compensation versée au délégataire, elle est, en revanche, plus souple d'emploi et assortie d'OSP moins contraignantes.

Au cours de la période contrôlée, l'instauration, le maintien ou l'abandon de l'un ou l'autre de ces modes de gestion n'ont pas été justifiés, en particulier sous l'angle de la meilleure utilisation possible des financements publics.

1 - Dans le domaine aérien

Dans le domaine aérien, après de très nombreuses modifications conventionnelles, l'aide sociale, qui avait coexisté avec la DSP, entre 2000 et 2005, a été abandonnée.

La DSP a été alors étendue à l'ensemble des liaisons aériennes quand la Compagnie Corse Méditerranée - CCM -, société d'économie mixte relevant de la collectivité territoriale de Corse, en est devenue l'unique exploitante sur les lignes de bord-à-bord (Corse/Nice et Corse/Marseille)²⁷⁸ et en association avec Air France sur les lignes Corse/Paris-Orly. Sur ces dernières lignes, toujours en association avec Air France, elle a également été la seule à répondre à tous les appels à candidatures.

La Compagnie Corse Méditerranée

La société d'économie mixte Compagnie Corse Méditerranée (CCM), créée en 1989 pour améliorer les liaisons aériennes entre la Corse et le continent français, et favoriser le développement de l'emploi sur l'île, est détenue à hauteur de 60 % de son capital par la collectivité territoriale de Corse. Depuis sa création, la CCM a connu une très forte croissance, tant pour le nombre de passagers transportés, qui a dépassé 1,6 million pour 2,3 millions de sièges offerts au cours de l'exercice 2008-2009, que pour les effectifs, avec actuellement 700 employés. Sa flotte se compose de 4 Airbus loués ou achetés et 6 ATR dont elle deviendra, à terme, propriétaire.

Les produits d'exploitation de la CCM s'élevaient, en 2009, à 182 M€. De 2003 à 2007, un tiers environ des recettes de la CCM proviennent des contributions publiques versées par l'OTC au titre de la continuité territoriale, 90 % des passagers transportés par la compagnie empruntant les lignes soumises aux obligations de service public.

Le choix d'une délégation de service public est inadapté à cette situation d'exclusivité dont bénéficie la CCM. Ce monopole de fait expliqué, pour partie, par la logique des plans de vols, qui conduit inévitablement le délégataire à maintenir ses aéronefs la nuit en Corse, favorise indirectement la CCM qui dispose sur place des moyens logistiques. L'absence de concurrence ne donne aucune assurance quant à la réalité de l'équilibre économique du contrat de délégation.

²⁷⁸ Les liaisons aériennes sont assurées depuis quatre aéroports corses (Ajaccio, Bastia, Calvi, Figari).

2 - Pour le transport maritime

Alors que l'aide sociale a été supprimée dans le secteur aérien, elle a été créée à compter de 2002 pour les liaisons maritimes, où elle coexiste depuis avec la délégation de service public.

Une DSP couvre le trafic entre le port de Marseille et la Corse²⁷⁹ depuis 2002. A l'issue des deux procédures d'attribution organisées en 2001 et 2006, elle a été confiée conjointement à deux compagnies, la Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) et la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN). Les OSP de ces deux compagnies ont été définies à la fois pour le transport des passagers et pour le fret.

L'aide sociale maritime a été instaurée pour les liaisons entre la Corse et les ports de Nice et de Toulon, assurées essentiellement par la compagnie Corsica Ferries entre la Corse et Nice/Toulon et, très marginalement, par la SNCM pour la desserte de Nice en période estivale.

Les trois transporteurs maritimes sous OSP

La SNCM est, depuis 2006, une société de droit privé dont le chiffre d'affaires s'élevait en 2009 à 281 M€. L'Etat ne possède plus que 25 % de son capital, le principal actionnaire étant, depuis fin 2008, Véolia transports détenant 66 % du capital, les 9 % restants sont détenus par les salariés.

La CMN, dont le chiffre d'affaires était de 87 M€ en 2009, est une société privée indépendante, propriété du groupe STEF-TFE (leader européen de la logistique des produits sous température dirigée).

Corsica Ferries France, dont le chiffre d'affaires s'élevait à 196 M€ en 2009, est une société par actions simplifiée dont le siège est à Bastia. Elle est contrôlée par une holding intermédiaire siégeant également à Bastia qui appartient elle-même à une holding tête de groupe (Lozali SA) domiciliée à Genève depuis 2006. Son président fait partie du directoire de la holding Lozali SA. L'armateur des bateaux (Forship SPA) est italien et basé à Gênes.

Depuis le mois d'avril 2010, aux côtés de ces trois compagnies, la compagnie Moby Lines assure des liaisons régulières entre la Corse et le continent français.

Contrairement aux liaisons aériennes, le transport maritime vers et depuis la Corse est donc une activité hautement concurrentielle. Sous réserve qu'il soit bien exploité, ce contexte très concurrentiel se prête

²⁷⁹ Deux ports principaux (Ajaccio et Bastia) et quatre ports départementaux (Calvi, Ile Rousse, Propriano, Porto-Vecchio)

d'avantage à une gestion déléguée, attribuée au candidat sélectionné après appel d'offre.

B - Une absence de maîtrise par l'OTC des dépenses

Les évolutions globales du trafic comme sa répartition entre les secteurs aérien et maritime et, au sein de ce dernier, entre la délégation de service public et l'aide sociale, ont eu des conséquences importantes sur le coût du dispositif, qui s'est considérablement accru, au-delà des capacités financières de l'Office.

1 - Une réaction tardive à l'augmentation du coût

a) L'accroissement des versements aux compagnies

Les versements effectués par l'OTC au profit des compagnies de transport sont passés de 147,7 M€ en 2001 à 204 M€ en 2009²⁸⁰, soit une progression de 38 %, beaucoup plus marquée pour les liaisons aériennes (+ 71 % entre 2001 et 2009) que pour les liaisons maritimes (+ 29 % sur la même période). La proportion de la dotation consacrée au transport maritime est cependant restée prédominante, représentant plus des deux tiers de la dotation globale en 2009 : 141,8 M€ contre 62,2 M€ pour le secteur aérien.

Deux constats témoignent de la déconnexion du versement de la dotation avec les évolutions du trafic et le choix du mode de gestion :

- même si elle reste très inférieure aux dotations versées au secteur maritime, l'aide publique versée pour les liaisons aériennes a augmenté, en dépit d'une activité à peu près stable : + 14 % de passagers seulement de 2001 à 2009 ;
- la dotation a financé les délégations de service public à hauteur de 85 %, contre 15 % pour l'aide sociale, alors même que la proportion des passagers maritimes qui ont emprunté les lignes sous DSP a chuté de moitié entre 2002 et 2009, ce que montre le tableau ci-dessous, le fret transporté par les délégataires connaissant en revanche une grande stabilité sur la période.

²⁸⁰ Y compris les rattachements de charges à l'exercice qui englobent des charges de plusieurs exercices antérieurs.

Tableau : évolution des trafics maritime et aérien

Trafic/compagnies	2002	2009
Maritime	2,3 millions	3 millions
Dont SNCM/CMN (DSP sur Marseille)	0,9 million (40 % des passagers maritimes)	0,9 million (30 % des passagers maritimes)
Dont Corsica Ferries (aide sociale sur Nice et Toulon)	0,8 million (35 % des passagers maritimes)	1,9 million (63 % des passagers maritimes)
Dont SNCM (aide sociale sur Nice)	0,6 million (25 % des passagers maritimes)	0,2 million (7 % des passagers maritimes)
Aérien	1,9 million	2,3 millions
Total passagers	4,2 millions	5,3 millions
Fret	1,4 million de mètres linéaires (dont 1,4 million sous DSP)	1,8 million de mètres linéaires (dont 1,4 million sous DSP)

Source : observatoire régional des transports de la Corse

Plusieurs causes cumulatives expliquent cette évolution

La forte progression des versements effectués aux compagnies tient à plusieurs explications :

- pour les liaisons aériennes, elle est imputable à la nette augmentation de la compensation versée au passager aérien en 2003, qui a contribué à redresser la situation financière de la CCM, alors fortement dégradée ;
- pour les liaisons maritimes, elle s'explique par la coexistence de la DSP et de l'aide sociale.

Ainsi, entre 2002 et 2009, le coût annuel de l'aide sociale maritime est passé de 14 à 21 M€, sans que soit connu avec précision le nombre de passagers aidés.

Dans le même temps, le niveau de la compensation versée au groupement délégataire a été maintenu en raison de l'application de la clause contractuelle dite de sauvegarde, destinée à compenser, en partie, la perte de recettes commerciales, lorsqu'elles sont inférieures à ce qui était prévu dans les conventions. Cette clause a notamment joué en 2008 et en 2009, pour 15 M€.

Le maintien des deux modes de gestion dans le secteur maritime a ainsi conduit l'OTC à supporter deux fois le coût de l'aide au transport de passagers. Une première fois par l'aide individuelle, instituée sur des lignes en plein essor, et, une deuxième fois, par le biais du financement global d'une DSP couvrant des lignes pour lesquelles le nombre de passagers transportés stagnait.

Enfin, des compensations financières ont été versées pour répondre à la baisse des tarifs des passagers bénéficiaires de réductions, décidée au fil des conventions de DSP. Ces décisions, imposées dans les OSP, ne sont, bien entendu, pas critiquables en elles-mêmes, puisqu'elles correspondent aux objectifs assignés à la continuité territoriale. Mais elles n'ont pas été entièrement raisonnées et ne se sont pas inscrites dans le cadre de l'équilibre global du dispositif.

b) L'OTC n'a pas anticipé ces évolutions

Les évolutions de trafic pouvaient être en grande partie anticipées. Or, l'OTC a pris trop tard la mesure de la dégradation des financements, et ce n'est qu'en 2009 qu'il a revu brutalement l'économie d'un système qui ne pouvait être maintenu en l'état. Ainsi, les compensations financières prévues dans les nouvelles conventions conclues pour l'aérien ont-elles été nettement réduites.

Dans le domaine maritime, jouant sur une clause dite de revoyure,²⁸¹ dont le principe avait été prudemment inscrit dans la convention de DSP passée en 2007, l'office a réduit le trafic de 108 traversées sur les services de pointe organisés pendant les périodes de congés et diminué la compensation de référence de 6,5 M€ par an en augmentant les tarifs. L'aide sociale a été plafonnée à 16 M€.

Ces mesures devraient permettre, en 2010, d'aligner le coût du dispositif sur le montant de la dotation de continuité territoriale. Leur pérennité n'est cependant pas acquise car il n'est ni certain que les opérateurs, notamment les délégataires du service public, puissent en supporter les effets, ni assuré que les compensations financières versées restent limitées à celles qui sont prévues.

²⁸¹ La clause de revoyure permet de revenir la 3^{ème} année du contrat sur son économie à la demande d'une des parties.

2 - L'épuisement en quelques années des importantes réserves financières de l'office

La dégradation de la situation financière de l'office s'est amplifiée au cours des dernières années. Entre 2001 et 2009, hormis l'augmentation de près de 70 % des charges de fonctionnement, qui ne représentent cependant que 1,5 M€, soit moins de 1 % des dépenses totales, les montants versés aux opérateurs ont progressé à un rythme près de deux fois plus rapide que la progression de la DCT²⁸² reçue qui n'a augmenté que de 20 %, passant de 155 M€ à 187 M€.

La dotation dont le taux d'évolution suivait, jusqu'en 2009, celui des crédits que l'État consacrait à la dotation globale de fonctionnement versée au secteur public local a été gelée, ce qui a fait perdre 3,7 M€ à l'OTC, en 2009, et à nouveau 4,9 M€ en 2010, du fait de son effet cumulatif.

En conséquence, les déficits cumulés supportés par l'office se sont élevés à plus de 40 M€, compte tenu de plus de 20 M€ de charges qui restaient à régulariser à la fin de 2009, ce qui correspond en moyenne annuelle à un surplus de 4 M€ de dépenses par rapport aux recettes. A l'heure actuelle, après rétablissement de la sincérité de ses comptes, l'établissement ne dispose plus de réserves, alors qu'elles dépassaient 40 M€ en 2001.

II - L'incapacité de la CTC et de l'OTC à piloter le dispositif

A - Des informations insuffisantes et inexploitées

Les comptes-rendus d'activité et financiers, par lesquels les compagnies aériennes et maritimes rendent compte à la Collectivité et à l'Office de l'exécution de leurs obligations de service public, sont particulièrement succincts. Les comptes présentés chaque année à l'Office par les délégataires, peu détaillés, ne distinguent pas toujours les produits et charges ligne par ligne.

²⁸² La dotation de continuité territoriale est versée par l'Etat à la CTC en début d'année ; la CTC procède ensuite, par fractions, à son reversement à l'OTC. La dotation constitue l'unique ressource de l'OTC.

L'Office n'utilise pas, ou peu, la faculté qu'il a de contrôler les comptes. Il confie, certes, l'expertise des comptabilités analytiques des délégataires du secteur maritime à un cabinet d'audit, mais le caractère partiel de la mission ne lui permet pas d'évaluer, par ligne, l'exécution de la délégation de service public.

En matière aérienne, seul le respect des programmes de vols mis en place dans le cadre des OSP est contrôlé. Le niveau élevé du montant des frais d'escale imputés dans les comptes du groupement délégataire, CCM/Air France, sur les liaisons aériennes entre la Corse et Paris, n'a ainsi pu être expliqué par l'office.

De même, à l'occasion du renouvellement de la délégation maritime, en 2007, l'examen du dimensionnement de l'offre de transport des délégataires, mené à partir de l'exploitation, depuis 2002, des lignes entre Marseille et la Corse, aurait dû conduire à analyser la surcapacité de l'offre de transport proposée, qui s'est amplifiée depuis pour des raisons liées, d'une part, à l'environnement concurrentiel, et, d'autre part, à l'évolution de la flotte utilisée par les délégataires, accrue de 300 000 places par an avec l'entrée, en service de nouvelles unités.

B - La méconnaissance des retombées tarifaires

1 - Les tarifs réduits imposés ne sont pas toujours les plus favorables

Catégories de passagers éligibles à des tarifs préférentiels dans le cadre de la continuité territoriale

- les résidents corses, à savoir les personnes qui, ayant leur résidence principale en Corse, effectuent l'aller et le retour à partir de la Corse au moyen de billets achetés en Corse ;
- les personnes âgées de moins de 25 ans ;
- les personnes âgées de 60 ans et plus ;
- les étudiants âgés de moins de 27 ans ;
- le(s) parent(s) voyageant avec au moins un de ses (leurs) enfants mineurs ;
- les personnes handicapées ou invalides.

Les réductions de tarifs sont différentes selon la catégorie de l'ayant droit, la ligne, le mode de gestion et le mode de transport.

Le billet aérien aller et retour entre Paris et la Corse est actuellement vendu un peu plus de 200 € au tarif résident, taxes

comprises, alors que le plein tarif, hors réductions liées à la politique commerciale de l'exploitant, varie entre 413 € et 473 € selon les périodes.

Sur les lignes maritimes sous délégation de service public²⁸³, le résident peut bénéficier d'une réduction 40 % sur le tarif maximum, lui-même très variable selon la période de l'année. En 2009, le montant versé par l'OTC au titre de l'aide sociale variait, selon les lignes, entre 15 € et 20 €, par traversée et par personne dans la limite éligible de 65 % des passagers.

Cependant, au moins à certaines périodes de l'année et, à condition de réserver suffisamment à l'avance, toute personne peut obtenir, auprès des compagnies, des billets à des tarifs inférieurs à ceux qui sont proposés dans le cadre des OSP. Par ailleurs, des gratuités totales ou partielles sont accordées, par plusieurs organismes, aux agents, dirigeants et proches. Un sondage effectué sur une année d'exploitation de la CCM a ainsi révélé qu'un quart des passagers des liaisons aériennes parisiennes a voyagé avec un billet relevant des familles tarifaires, hors OSP, « réductions » et « gratuité partielle », et a bénéficié, à ce titre, de tarifs moins élevés que les résidents. En réalité, ces tarifs commerciaux préférentiels, hors OSP, sont aussi offerts par les compagnies grâce, en définitive, aux contributions publiques qui leur sont versées, pourtant destinées à des catégories d'ayants droit bien définies.

2 - Le nombre de passagers aidés n'est pas connu

Le paiement de l'aide sociale s'effectue, en accord avec la commission européenne, sur une base forfaitaire de 65 % du nombre total de passagers transportés, réputée correspondre à la proportion des passagers éligibles à l'aide.

Or, aucun justificatif n'accompagne la facturation à l'OTC des compensations d'aide sociale. Le décompte précis des passagers bénéficiaires de l'aide sociale annoncé par les transporteurs n'est donc pas connu de l'Office. En l'absence de ces justificatifs, la chambre régionale des comptes de Corse a essayé de rapprocher l'état sommaire de liquidation avec les fichiers des passagers transportés par la CCM, sur la période 2001 à 2005, lorsque des lignes aériennes étaient encore exploitées sous le régime de l'aide sociale. Elle n'y est pas parvenue, se heurtant à la multiplicité des codes tarifaires (plus de 300) : dans toutes les hypothèses qu'elle a retenues ou qui lui avaient été suggérées par la

²⁸³ Des réductions sont également appliquées aux véhicules et des plafonds de prix pour les cabines.

compagnie, les écarts, en plus ou en moins, atteignaient, selon les années, plusieurs dizaines, voire centaines, de milliers de passagers.

Pour le secteur maritime, 132 M€ au total ont été versés au titre de l'aide sociale de 2002 à 2009. Or, hormis un contrôle inabouti d'une compagnie en 2005, aucune vérification des conditions de mise en œuvre de l'aide sociale n'a été réalisée auprès des compagnies bénéficiaires. Du fait de cette carence, le paiement des factures est effectué sur la seule base de données déclaratives et appuyé de documents justificatifs très succincts.

En outre, l'Office ne s'assure pas de la mise en œuvre effective, par les compagnies de transport, des contrôles qu'elles-mêmes sont tenues d'effectuer, mais qu'elles ne réalisent en réalité que très rarement, lorsqu'elles octroient des tarifs réduits.

Enfin, pour le fret, principalement acheminé par cargos mixtes transportant aussi des passagers, la compensation financière versée au groupement délégataire est globalisée, la part consacrée au fret n'étant pas individualisée. La mesure des effets de l'aide publique apportée au transport des marchandises n'est donc pas possible.

C - Une gestion défaillante des délégations de service public

1 - Le lancement tardif des procédures d'attribution des DSP n'a pas permis de faire jouer la concurrence

Le lancement des procédures de dévolution des dernières délégations maritime (2006) et aériennes (2008) n'a précédé que de six mois la date de fin d'application des délégations à renouveler.

Les contrats en cours ont donc été prolongés temporairement, l'Office n'a pu faire jouer les règles de la concurrence, la définition tardive des DSP n'offrant pas la possibilité aux candidats potentiels de formuler une offre adaptée aux moyens que le service exige.

En outre, les cahiers des charges ont peu varié au fil des délégations conclues, avantageant naturellement le prestataire en place. En conséquence, les délégataires retenus pendant la période examinée sont restés les mêmes, le groupement SNCM-CMN pour le transport maritime et la CCM, associée à Air France sur les lignes parisiennes, pour le transport aérien.

2 - La négociation du montant de la compensation financière ne repose pas sur des bases objectives

La méconnaissance des coûts réels supportés par les exploitants a privé la personne publique d'arguments objectifs pour négocier avec les candidats et par conséquent avoir l'assurance raisonnable d'être parvenu à un niveau de compensation approprié, correspondant au déficit prévisionnel d'exploitation qui figurera au contrat pour chaque année.

Lors du renouvellement des conventions de délégation venues à échéance en 2007, les montants des compensations demandées par les candidats dans les offres initiales ont été réduits de manière très significative, du fait, selon l'OTC, des baisses des charges de capital pour 26 % et des charges d'exploitation pour 12 % et, surtout, de l'augmentation de 61 % des recettes prévisionnelles. Ceci a permis d'afficher un effet positif pour les finances publiques²⁸⁴.

Or, a posteriori, les éléments de calculs en définitive retenus pour déterminer le déficit d'exploitation prévisionnel, et donc la compensation prévisionnelle, se sont révélés irréalistes. Tel était, en particulier, le cas pour l'augmentation des recettes commerciales, qui pourtant s'érodaient les années précédentes en raison de la baisse du trafic des passagers sur les lignes déléguées.

Aussi, le montant des compensations financières effectivement versées aux compagnies délégataires, au titre de 2008 et 2009, fondées sur les déficits réels d'exploitation, s'est situé à un niveau bien supérieur à celui des compensations prévisionnelles de référence.

Dans le domaine aérien, la dernière procédure de mise en concurrence a donné également lieu à des mouvements de baisse des aides prévisionnelles portant sur plusieurs millions d'euros qui n'étaient étayés et justifiés par aucune explication économique et financière.

3 - L'insuffisante recherche de productivité

L'acceptation par l'Office de l'augmentation du niveau maximal de compensation financière annuelle, prévu au cours de la durée d'exécution de la convention²⁸⁵, n'incite pas les opérateurs à améliorer leur productivité.

²⁸⁴ Après négociation, la compensation financière globale de référence du groupement SNCM/CMN pour la DSP maritime conclue en 2007, est passée de 808 M€ à 675 M€, soit une économie apparente de 133 M€ pour la période de 2007 à 2013.

²⁸⁵ Comme le montrent les conventions aériennes et maritimes conclues pendant la période examinée.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes de Corse sur la CCM a ainsi permis de constater que, si des améliorations de gestion ont été apportées par la compagnie, notamment durant les derniers exercices examinés, celle-ci dispose encore d'importantes marges de productivité.

Ainsi, pour des dépenses importantes d'affrètement, de location saisonnière et de maintenance d'aéronefs ou de prestations de nettoyage, la compagnie n'avait pas toujours mis en œuvre les procédures de mises en concurrence qu'impose une gestion économe.

L'augmentation importante du salaire moyen annuel des personnels de la compagnie durant la période a entraîné une forte progression des coûts de personnel, ramenés aux heures de vol assurées par la compagnie et à son chiffre d'affaires. En regard, le taux d'absentéisme pour maladies a été très élevé, et en progression : il a atteint 20 % pour les personnels navigants commerciaux (hôtesses et stewards). Par ailleurs, le nombre de personnels au sol est important, avec des pics d'activité dus à la simultanéité des enregistrements des passagers, suivis de longues périodes d'inactivité, notamment à l'escale de Marseille.

L'utilisation des avions aurait dû être optimisée, notamment avec un plus grand nombre d'heures de vol par avion. Des recettes supplémentaires pouvaient également être obtenues par la compagnie, en développant une politique tarifaire mieux maîtrisée. Sa politique généreuse d'octroi de réductions tarifaires, de type « gratuité partielle », a représenté de 5 % à 7 % du total des billets vendus²⁸⁶.

²⁸⁶ Ils étaient souvent attribués sans convention passée avec les organismes bénéficiaires et, lorsque des conventions étaient conclues, elles n'étaient pas pour autant systématiquement respectées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les insuffisances relevées, notamment les défauts de surveillance de l'Office sur les opérateurs, traduisent l'absence de volonté de l'Office et de la Collectivité d'exercer pleinement les responsabilités de l'autorité organisatrice de la continuité territoriale.

Le rôle exclusif joué de manière autonome par l'Office a pu être à l'origine d'une certaine sclérose du système, née d'une incapacité de l'Office, malgré les compétences techniques dont il dispose, à adapter le système de continuité territoriale et, encore plus, à se demander s'il ne serait pas nécessaire de le réformer profondément.

Pour sa part, la Collectivité n'a pas assuré de manière satisfaisante la tutelle qu'elle devait exercer sur l'Office. Elle n'a pas suffisamment encadré l'important rôle d'expert technique joué par l'office, notamment lors de la passation des conventions et particulièrement pour les DSP, aussi bien pour la préparation, la mise en concurrence, que pour la procédure de sélection. Les constats de la chambre régionale des comptes soulignent la lente dégradation de l'exécution du dispositif de continuité territoriale qui ne pouvait échapper ni à la Collectivité ni à l'Office. Or, aucun débat stratégique n'a été organisé sur ce sujet pendant la période examinée.

Une réflexion aurait dû être engagée sur l'évolution des fréquences et des dessertes, afin d'en limiter le coût, sur le choix des modes de gestion, sur la coexistence de la DSP et de l'aide sociale, sans bornage de coûts dans le secteur maritime, ou encore sur la politique tarifaire dans le secteur aérien, afin de concentrer l'aide sur les catégories pour lesquelles elle paraît la plus justifiée, notamment les personnes qui résident en Corse.

La Cour et la chambre régionale des comptes de Corse formulent en conséquence les recommandations suivantes à la Collectivité territoriale de Corse, mais concernant également l'État, en particulier en tant que financeur :

- définir clairement le rôle de l'Office des transports dans la conception et la gestion de la continuité territoriale, aussi bien maritime qu'aérienne, et mettre en place une véritable tutelle sur l'établissement ;*
 - renforcer les contrôles de la mise en œuvre, de l'exécution par les compagnies des OSP ;*
 - mettre en place les outils d'évaluation nécessaires à un débat global et objectif sur ce sujet ;*
 - favoriser les conditions de concurrence en anticipant davantage le lancement des procédures d'attribution des délégations de service public.*
-

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Sur la base des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes de Corse sur 2001-2009, la Cour met en cause la gestion du dispositif de continuité territoriale par la Collectivité territoriale de Corse (CTC) et par l'Office des transports de la Corse (OTC), établissement public industriel et commercial relevant de la CTC assurant la mise en œuvre du dispositif. Les critiques formulées par la Cour à l'égard de la CTC sont de deux ordres : elles portent sur l'inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis par la CTC qui a conduit à dégrader la situation financière de l'OTC, et elles soulignent l'incapacité de la CTC et de l'OTC à piloter le dispositif de continuité territoriale.

Je partage l'analyse de la Cour ainsi que ses recommandations adressées à la collectivité territoriale de Corse en la matière. La Cour précise par ailleurs que ces recommandations concernent également l'État, particulièrement en tant que financeur. Je souhaite néanmoins préciser que l'Etat n'a pas compétence pour intervenir sur les modalités d'utilisation par la collectivité de la dotation de continuité territoriale. Compte tenu du principe de libre administration, la répartition de cette dotation relève de la seule compétence de la collectivité territoriale de Corse.

**REPONSE DU MINISTRE CHARGE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

Je note que ce document ne comporte pas d'observations sur l'état de la législation ou de la réglementation applicable à cette continuité et notamment sur le régime de la délégation de service public en matière de transports, ni sur la légalité des actes pris par la collectivité territoriale de Corse, mais sur la gestion de ce régime par la collectivité et sur le bon emploi des fonds affectés à la continuité.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'EXECUTIF DE LA COLLECTIVITE
TERRITORIALE DE LA CORSE**

Par courrier en date du 15 décembre 2010 visé en références, vous m'avez adressé le projet d'insertion sur « la continuité territoriale entre la France continentale et la Corse » destiné à

figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes. Ce document n'entraîne de ma part aucune observation, analyse ou critique dont je pourrais souhaiter la publication. Je tiens toutefois à rappeler qu'en diverses circonstances, dans le cadre de ses rapports, la Chambre Régionale des Comptes de Corse a été destinataire de mes observations sur « la tutelle » que la « Collectivité aurait dû exercer sur l'Office ». Je me suis maintes fois expliqué sur ce point en soulignant que l'Exécutif de Corse n'a pas toujours disposé des moyens qui lui auraient été nécessaires pour l'exercice de cette tutelle.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'OFFICE DES TRANSPORTS DE LA CORSE

La Corse est un espace fragile. Les contraintes insulaires (distance Corse Continent, temps de traversée, conditions climatiques) pèsent sur son développement. Son économie, sa vie sociale dépendent de la fiabilité, de la régularité, de la stabilité de ses moyens de transport. Sa population doit pouvoir se rendre sur le Continent tant pour des raisons professionnelles que familiales ou de santé, bénéficier des mêmes services publics que les autres habitants de notre pays. C'est le sens de la continuité territoriale. Une politique équilibrée d'aménagement du territoire nécessite la définition d'objectifs maîtrisée par la collectivité chargée de les réaliser et des moyens en corrélation. Les différentes lois relatives au statut particulier et à ses compétences ont conduit la Collectivité territoriale de Corse à assurer cette continuité et à créer un Office des transports de la Corse sous forme d'établissement public industriel et commercial.

La continuité territoriale, une priorité politique

Selon les termes de l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de la continuité territoriale, destiné à atténuer les contraintes de l'insularité, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs. Les principes généraux du droit des collectivités territoriales imposent que celles-ci consacrent leur action et leurs ressources en priorité aux habitants des territoires dont elles ont la charge. La loi a donc confié cette compétence à la Collectivité territoriale de Corse afin de satisfaire les besoins de ses habitants concernés par les contraintes de l'insularité. L'Office des transports de la Corse (OTC) chargé d'assurer cette mission entend défendre cette conception du service public.

Selon les termes de l'article L.4424-19 du CGCT, les 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 et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale.

Afin de gérer les liaisons maritime et aérienne, il est possible d'utiliser la convention de délégation de service public et/ou la convention d'aide sociale. Cette dernière disposition est une possibilité offerte par l'article L.4424-19 du CGCT : « 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 ». Dans notre esprit, le service public est assumé en priorité par la convention de délégation de service public. La formulation utilisée par le législateur démontre le caractère subsidiaire et facultatif de la convention d'aide sociale. Le cumul des deux dispositifs a pu correspondre à un besoin de la Corse pour développer ses liaisons maritime et aérienne. Depuis 2005, l'aide sociale a été supprimée dans le domaine aérien, les tarifs dans le cadre de la délégation de service public aérien connaissent un caractère social néanmoins affirmé. Il est donc abusif de faire croire que seule la convention d'aide sociale a un caractère social.

Le déséquilibre en matière maritime

La situation est plus grave dans le secteur maritime. La coexistence des deux dispositifs met à mal, comme la chambre régionale des comptes de Corse le souligne, l'équilibre financier de l'Office des transports et pèse lourdement sur les finances de la Collectivité territoriale de Corse. La dégradation des finances dans le domaine maritime a des causes multiples. En premier lieu, il convient de souligner la non-indexation de la dotation de continuité territoriale. En effet, « L'Etat verse à la collectivité territoriale de Corse un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, intitulé : "dotation de continuité territoriale", dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. A titre dérogatoire, cette évolution ne s'applique pas en 2009 et en 2010 ». La dérogation est confirmée pour 2011. Il en résulte, comme le souligne le rapport de la Cour, une perte de 3,7M€ en 2009 et 4,9 M€ en 2010. Cette évolution décidée unilatéralement par l'Etat remet en cause l'économie de la politique des transports de la CTC.

En deuxième lieu, l'aide sociale connaissait une hausse permanente sans pouvoir mesurer précisément le nombre de passagers concernés. Elle

sera plafonnée à 16 millions d'euros en 2009 mais aura contribué à dégrader le budget de l'OTC. En contrepartie de ce plafonnement, il a été acté que la convention d'aide sociale s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 2013 et ne pourrait être modifiée que « par accord amiable entre les parties ». Ainsi, la CTC s'est privée d'une prérogative fondamentale dans le droit des contrats administratifs, à savoir remettre en cause un contrat lorsque l'intérêt général le commande. A ce titre, il y a lieu de s'interroger sur la légalité d'une telle convention qui lie de façon excessive la puissance publique. Le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie a été saisi sur cette question.

En troisième lieu, ce dispositif d'aide sociale permet par des prix d'appel d'attirer des clients vers des compagnies hors délégation de service public. Cette situation déstabilise l'économie de la convention de délégation de service public. Comme le souligne le rapport de la Cour, le niveau de compensation versée au groupement délégataire a été maintenu en raison de l'application de la clause contractuelle dite de sauvegarde, destinée à compenser, du moins en partie, la perte de recettes commerciales, lorsqu'elles sont inférieures à ce qui était prévu dans les conventions initiales de délégation de service public. Le coût en 2008 et en 2009 s'est élevé à 15 millions d'euros. Ainsi, la Cour estime à bon escient que l'OTC supporte deux fois le coût de l'aide sociale.

En quatrième lieu, le déséquilibre des comptes de l'OTC et de la convention de délégation de service public conduit à utiliser la clause de revoyure qui aboutit à réduire le trafic de 108 traversées sur les services de pointe organisés pendant les périodes de congés. La hausse du prix des combustibles, par son effet inexorable, déstabilise le dispositif sans améliorer la qualité du service public. Ainsi, la convention de délégation de service public est, dès l'origine, rédigée sans incitation réelle pour les entreprises à dynamiser la gestion du service offert. L'Office est censé compenser sans réel moyen de pression.

En cinquième lieu, la situation financière de l'OTC sera déficitaire sur l'année 2011 et la CTC devra compenser. Ce dernier point est la conséquence de la rédaction de la convention de la délégation de service public dans le domaine maritime. Dans une situation difficile avec des ressources contraintes, il paraît nécessaire de revenir aux principes fondamentaux du service public.

L'évolution du secteur aérien

Dans le domaine aérien, la Cour des comptes fait état d'une manière générale d'un manque d'anticipation et d'adaptation face aux évolutions de trafic et des conséquences en matière financière qui en découlaient. Or, elle relève qu'en aérien un très grand nombre de conventions et d'avenants ont été passés sur la période contrôlée. Cette constatation reflète bien que l'OTC n'est pas resté figé par un contrat initial

et a tenu compte des variations de situations. Le rapport souligne une inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis

Cette contrainte n'est pas une exigence formulée dans les OSP mais les compagnies ont dû programmer les départs de Corse très tôt le matin afin de respecter les amplitudes horaires sur le continent de 11 heures qui ne peuvent être réalisables qu'au moyen d'un départ de Corse très tôt le matin. Il faut reconnaître aussi que cette organisation permet de réaliser des économies importantes en matière de nuitées (les équipages dormant sur place). De plus, les chiffres de trafic de référence retenus par la Cour sont ceux communiqués par l'Observatoire Régional des Transports qui traite l'ensemble du trafic national sans distinction. Par ailleurs, ces évolutions entre 2002 et 2009 ne tiennent pas compte du retrait du dispositif de continuité territoriale des lignes de Lyon et de Montpellier qui à elles seules représentaient environ 100 000 passagers. L'OTC, depuis sa création, a continuellement suivi et traité mensuellement et par période les mouvements de trafics des passagers des lignes de service public. Quant à l'aide sociale pratiquée de 2000 à 2005, celle-ci a été plafonnée. Le niveau élevé des frais d'escale imputés dans les comptes du groupement CCM/Air France n'a jamais été justifié malgré les demandes réitérées de l'OTC. L'audit, actuellement mené par l'expert permettra, sans nul doute, d'apporter une explication. La Cour s'interroge sur la gestion de la délégation de service public

Dans le respect des délais séparant les différentes étapes de la procédure d'appel d'offres, le calendrier soumis à la Direction générale de l'aviation civile prévoyait un délai entre 6 et 7 mois. Le règlement de 1992 dans son article 4 stipule que « si aucun transporteur n'a commencé ou n'est sur le point de commencer des services réguliers sur une liaison, conformément aux OSP qui ont été imposées sur cette liaison, l'Etat membre peut en limiter l'accès à seul transporteur aérien.... ». Cette prescription concurrentielle a toujours été scrupuleusement suivie. En constatant une multitude de conventions et d'avenants en matière aérienne, on ne peut qu'en déduire qu'il y a bien eu adaptation aux variations économiques. Il faut ajouter qu'en toutes circonstances, tant le Secrétariat général aux affaires Corses que la Direction générale de l'aviation civile ont été régulièrement consultés pour approbation.

Le règlement européen prévoit la possibilité de présenter une offre ligne par ligne et une offre prévoyant le regroupement de plusieurs lignes si cette démarche a pour effet de diminuer la compensation globale requise. C'est ce qui s'est passé lors du dernier appel d'offres, les contributions versées par l'OTC ont été triplement plafonnées : 1°) par rapport aux montants globaux initiaux, 2°) par rapport au déficit réel, 3°) par rapport au montant unitaire par passager qui, multiplié par le nombre de passagers payants transportés au cours de la période considérée, débouche donc sur un plafond. C'est ce dernier plafond qui a été retenu

dans les dernières conventions, ce qui explique la diminution importante des compensations financières. En fin d'exercice, lors de la régularisation, c'est le résultat le moins élevé qui est retenu.

Les objectifs de l'OTC

Sur le fond du rapport, la situation de l'Office fait l'objet d'une analyse fine et pertinente, de nature à favoriser une amélioration de la gestion. Aussi, l'OTC entend prendre en compte l'ensemble des remarques de la Chambre régionale des comptes de la Corse, reprises de façon synthétique par la Cour des comptes. Un plan de travail déjà en œuvre organise une modernisation de la gestion et une clarification du contenu et de la gestion de la délégation de service public.

1) Disposer d'un outil opérationnel

L'OTC, établissement public à caractère industriel et commercial doit agir dans le cadre de ses missions fixées par la loi et sous la tutelle de la CTC. Comme tout service et établissement public ou agence de la CTC, il a réduit de 6,5 % ses dépenses de gestion, notamment de personnel, pour le budget 2011. Le fonctionnement du conseil d'administration et des services fait l'objet d'une clarification. Le contrôle de la gestion de l'OTC par la CTC est renforcé par la transmission régulière des documents de gestion et par des réunions périodiques entre responsables de service.

2) Renforcer le contrôle de l'exécution du service public

L'OTC élabore en liaison avec les services compétents de la CTC une trame d'un rapport d'activité conformément à l'article L.1411-19 du CGCT. Ce document doit être communiqué par les compagnies avant le 1er juin de chaque année pour être transmis à l'Assemblée de Corse comme la loi le prévoit. Le dispositif doit être présenté ligne par ligne. Un cabinet d'audit a été désigné à l'issue d'un marché à procédure adaptée en raison du montant. Il a pour mission l'expertise des comptabilités analytiques des délégataires, mais aussi d'apprécier ligne par ligne la qualité du service public. Une clarification des comptes du groupement délégataire Air Corsica/ Air France sur les lignes entre la Corse et Paris s'impose. Le même cabinet a reçu la mission d'en assurer l'analyse. L'acquisition d'un logiciel spécifique permet de mieux contrôler les programmes prévus aux cahiers des charges. Un affinement de cet outil devrait en outre permettre de cibler les catégories d'usagers en fonction des tarifs appliqués par les compagnies aériennes. Par ailleurs, les distorsions constatées entre le nombre de passagers recensés par les chambres de commerce et celui qui sert de base au recouvrement de la taxe de transport ne sont pas admissibles. Elles doivent faire l'objet de contrôles et d'investigations approfondies tant dans l'aérien que dans le maritime. S'il apparaît, à la suite de ces contrôles, qu'il existe une différence entre le nombre de passagers revendiqués pour la perception de

la subvention dite « l'aide sociale » et celui qui est déclaré au titre de la taxe de transport, les redressements devront être opérés, sans préjudice des poursuites.

3) Maîtriser la procédure de délégation de service public

La procédure de définition des obligations de service public doit être définie en amont tout comme l'analyse des besoins des habitants. Cette démarche permet de favoriser les conditions de concurrence. Cela conduit à une refonte du cahier des charges de chaque délégation de service. Le calcul du déficit d'exploitation et donc du déficit prévisionnel d'exploitation doit être élaboré de façon réaliste et par une structure indépendante. L'OTC fera appel à une assistance dans le cadre d'un marché. La recherche d'une meilleure productivité, comme le souligne le rapport de la Cour, exige pour toutes les compagnies l'élaboration d'un projet d'entreprise dynamique en fonction des besoins de la Corse avec l'acquisition de bateaux tels des cargos mixtes adaptés aux ports insulaires. Il en est de même pour les avions destinés au bord à bord. Ainsi, l'Office des transports de la Corse entend réaffirmer que la continuité territoriale est une mission de service public assumée sous le contrôle des pouvoirs publics. Il s'appuie sur le rapport de la Chambre régionale des comptes de la Corse et se rapprochera des conseillers en charge du dossier pour améliorer sa gestion.

REPOSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'OTC

Le projet que vous m'avez fait tenir comporte un certain nombre d'erreurs ou d'inexactitudes qu'il est indispensable de corriger. Ces inexactitudes se reflètent dans plusieurs titres ou sous-titres.

Je pense par exemple au titre de la partie I.A « Un mélange incohérent de deux modes de gestion ». Il ne s'agit pas d'un mélange mais de la juxtaposition de deux modes d'intervention prévus par des textes européens qui en justifient la cohérence.

Ce point renvoie à l'impression générale que le caractère prégnant des textes européens n'est pas assez repris dans le projet d'insertion. Il faut avoir conscience, et le dire, qu'il n'y a pas un mélange incohérent de deux modes de gestion mais que la dualité des modes d'intervention résulte de l'impossibilité d'une aide au service de base de Marseille et notamment au transport de marchandises qui ne soit pas une compensation financière et de l'impossibilité de recourir à une DSP sur les lignes de Toulon et de Nice. Il reste un champ de choix pour les passagers des lignes de Marseille avec une articulation, très délicate à concevoir et organiser, entre le traitement des

passagers du service de base, le traitement des passagers du service complémentaire des lignes de Marseille et le traitement des passagers des lignes de Nice et de Toulon.

Le projet d'insertion commence par une présentation sur laquelle j'émetts une appréciation très favorable à l'exception notable, toutefois de la seconde moitié de l'avant dernier paragraphe qui décline un certain nombre d'affirmations non fondées portant sur l'adaptation des modes de conventionnement et le contenu des obligations de service public aux évolutions du trafic, l'anticipation des conséquences financières et la mise en œuvre d'instruments d'évaluation afin de faire évoluer le dispositif. Il n'y a ni « sclérose », ni « essoufflement ».

Le dispositif d'ensemble a évolué et a été adapté comme le montrent les évolutions du contenu des cahiers des charges et l'importance de la revoyure de 2009 : revoyure stricto sensu pour la DSP des lignes maritimes de Marseille, abaissement des montants d'aide sociale sur les lignes maritimes de Toulon et de Nice, réduction des compensations financières pour les DSP aériennes. Une réforme plus profonde peut être envisagée, mais elle ne peut se faire que dans le cadre contraignant des textes européens qui se traduisent par l'indispensabilité d'une DSP sur les lignes maritimes de Marseille, notamment en raison du fret, et l'impossibilité d'une telle procédure sur les lignes de Toulon et de Nice.

L'office, avec ses agents et son directeur, a joué son rôle d'expert technique auprès de sa hiérarchie comme auprès des différentes instances intervenant dans les procédures de DSP. Il a très tôt pris conscience de l'évolution défavorable de sa situation comptable et fait prendre les décisions qui s'imposaient dans le cadre de conventions pluriannuelles générant beaucoup d'inertie. Dès le printemps 2007 les décisions de principe étaient actées concernant la clause de revoyure en maritime et la réduction de la compensation financière en aérien, c'est à dire bien avant le passage de l'équipe de la chambre régionale. L'office procède chaque année à une projection prévisionnelle glissante de ses comptes sur une durée de cinq ans. La dégradation comptable a été amplifiée par le prélèvement de 12 M€ effectué, conformément à la loi du 22 janvier 2002, pour le financement d'infrastructures portuaires, par le fort accroissement du coût des carburants ainsi que par la suspension, à compter de 2009, de l'indexation de la dotation de continuité territoriale inscrite dans la loi Joxe, avec l'effet « boule de neige » que cela implique. Signalons enfin qu'un débat stratégique a été organisé au début 2005. En matière de carburant, le système de continuité territoriale et ses entreprises de transport ont subi l'effet négatif des prix élevés du pétrole. Au cours de l'année 2008, on a connu un véritable choc pétrolier plus important, en termes de niveau de prix du pétrole, que les premier et second chocs pétroliers de 1973 et 1980, ainsi que du choc pétrolier qui a suivi l'invasion du Koweït. Au total le prix du pétrole comme celui des carburants a quadruplé au cours de la période.

Des réflexions ont été engagées sur les thèmes des fréquences, des dessertes, des modes d'intervention ou de la politique tarifaire. L'office a joué son rôle dans la fixation d'éléments quantitatifs, et notamment des capacités, mais il n'a pu que constater des augmentations par des amendements votés par l'Assemblée de Corse, se traduisant, par exemple, pour les DSP actuelles, par 50 000 sièges supplémentaires par an sur la ligne aérienne Bastia/Paris-Orly ou par l'introduction d'un service complémentaire de 80 000 places par an sur la ligne maritime Marseille/Propriano. Sur les lignes maritimes de Toulon et de Nice, un bornage de 16 M€ a été introduit en 2009. Il a été approuvé par la Commission européenne alors qu'elle s'y était catégoriquement opposée lors des négociations de 2001, sur la base de l'argument qu'une aide à certaines catégories de passagers ne peut faire l'objet d'une limitation globale. En matière de tarification aérienne, rappelons le traitement favorable dont bénéficient les personnes qui résident en Corse. Pour cette catégorie, le tarif aller et retour, hors taxe, est passé de 206 € en 1999 à 141 € en 2009 et se retrouve ainsi à la moitié du niveau qu'aurait atteint le tarif de 1999 augmenté de l'impact du prix du carburant et d'une indexation raisonnable sur le coût de la vie.

Pour terminer je souhaite signaler la complexité et la technicité du sujet, qui requièrent l'intervention récurrente des meilleurs spécialistes (juristes, avocats, cabinets d'audit ...).

REPONSE DU DIRECTEUR CORSICA FERRIES

1. – Pour une parfaite analyse des trafics et une bonne information des lecteurs, devrait également être précisée l'évolution du nombre de passagers transportés sur les lignes de service public par les deux délégataires, à savoir la SNCM et la CMN.

Il en ressortirait que, sur la période 2000-2009, le trafic passager de la CMN sur les liaisons Marseille – Corse a doublé, alors que celui de la SNCM a baissé de 0,1 million.

Trafic/compagnies	2000	2009
<i>Dont SNCM (DSP sur Marseille)</i>	<i>0,8 million (32% des passagers maritimes)</i>	<i>0,7 million (23% des passagers maritimes)</i>
<i>Dont CMN (DSP sur Marseille)</i>	<i>0,1 million (8% des passagers maritimes)</i>	<i>0,2 million (7% des passagers maritimes)</i>

Source : observatoire régional des transports de la Corse

2. – La Cour des comptes relève à juste titre, dans son projet d'insertion, le caractère extrêmement bref des délais dans lesquels sont organisées en Corse les procédures de renouvellement des délégations de service public. Il est ainsi indiqué que ces procédures sont, en général, organisées seulement 6 mois avant l'expiration des délégations en cours.

La société Corsica Ferries souhaiterait préciser qu'au-delà de ce délai, le délai le plus important dans le secteur maritime est celui accordé au candidat retenu entre (i) la décision lui attribuant la délégation et (ii) la date du début d'exploitation de la délégation.

En effet, pour une compagnie autre que les délégataires en place, la seule manière d'être candidate est de redéployer, sur la ou les lignes de service public, des navires affectés sur d'autres lignes. Or, en moyenne, les réservations se font 4 mois à l'avance, de sorte que si un délai inférieur est imparti au candidat retenu pour débiter l'exploitation de la délégation, il lui est tout simplement impossible d'être candidat.

C'est exactement ce qu'avait considéré le Conseil de la concurrence lors du dernier appel d'offres maritime de 2007 :

« C'est en réalité la décision de la collectivité de choisir le 1er mai 2007 comme date de mise en service de la nouvelle délégation (...) qui est la cause de [l'éviction de la société Corsica Ferries]. Compte tenu du fait que les billets pour la saison touristique 2007 sont mis en vente à compter du mois de janvier, la société Corsica Ferries, ayant déjà mobilisé sa flotte sur Nice et Toulon, s'est trouvée dans l'impossibilité de proposer une offre effective au 1er mai et a dû reporter la date d'effet de son offre au 12 novembre 2007 – date elle-même incompatible avec les prescriptions du cahier des charges » (6 avril 2007, n° 07-D-13).

En outre, à titre de comparaison, l'appel d'offres organisé en 2007 pour la desserte maritime de l'île de Rathlin en Islande (60 habitants seulement) a accordé un délai de 8 mois au candidat retenu pour redéployer sa flotte et se préparer à exploiter ladite desserte ; de même l'appel d'offres pour la desserte des îles Gotland en Suède a accordé un délai de 20 mois à l'opérateur choisi pour se préparer à l'exécution du service.

A l'inverse, la brièveté du délai entre le choix du délégataire et le début d'exploitation de la délégation constitue une contrainte insurmontable pour les compagnies autres que les délégataires et garantit aux délégataires en place d'être renouvelés.

3. – En dernier lieu, la Cour des comptes constate dans son projet d'insertion, à la fois, que la clause de sauvegarde des recettes dans le secteur maritime a généré, en 2008 et 2009, un complément de subvention de 15 millions d'euros et que les recettes prévisionnelles servant de calcul à ce complément se sont révélées « irréalistes ».

A cet égard, il convient de relever que les recettes prévisionnelles du groupement SNCM/CMN ont connu lors de la procédure d'appel d'offres une importante augmentation, concomitamment au déflaonnement de la clause de sauvegarde.

En effet, comme l'a parfaitement constaté le Conseil de la concurrence :

« Il existe en effet des incertitudes sur les conséquences que pourra créer, à la hausse, le jeu de la clause de sauvegarde insérée à l'article 7.2 du projet de convention de délégation, qui prévoit la compensation partielle de la différence entre recettes prévisionnelles et recettes réelles, alors même que les chiffres du trafic prévisionnel fournis par la SNCM ont subi de fortes variations entre février et mars 2007, sans que les représentants de l'Office des transports de la Corse, interrogés au cours de l'audience, ne puissent les expliquer » (6 avril 2007, n° 07-D-13).

Il y a, en réalité, tout lieu de croire que le montant des recettes prévisionnelles a été fixé à un niveau permettant, en tout état de cause, aux délégataires de percevoir un complément de subvention publique.

Or, un tel complément de subvention d'un montant de 15 millions d'euros, correspond peu ou prou au montant annuel versé par l'Office des transports de la Corse au titre de l'aide sociale (bénéficiant à plus de 1,6 million de passagers) et constitue, en tout état de cause, une aide d'État prohibée, contraire aux conditions posées par la jurisprudence Altmark de la Cour de justice de l'Union européenne.

REPOSE DU PRESIDENT DU CCM

La CCM n'est pas l'unique exploitante des lignes de Paris, la Compagnie Air France opérant plus de la moitié des sièges produits.

La CCM est l'unique exploitante sur le bord à bord du fait de la faillite des compagnies qui exploitaient ces liaisons : Air Liberté puis Air Littoral sur Calvi et Figari.

Il est inexact d'affirmer la situation de monopole de fait, alors qu'il s'agit d'un monopole de droit. En effet, l'exclusivité de l'exploitation pour une période de trois ans, est issue des règles Européennes (Règlement 2408-92 désormais règlement 1008-2008).

Cette affirmation est inexacte : d'une part, il n'existe aucune disposition imposant « de maintenir la nuit en Corse » les aéronefs assurant le service. Il existe des règles d'amplitudes à assurer au profit des passagers insulaires et des passagers venant du continent.

Le choix du premier départ de la Corse vers le Continent est cohérent avec ce qui se réalise depuis toujours en matière d'aménagement du Territoire à savoir le principe selon lequel la Province « monte » vers Paris le matin de bonne heure et redescend le soir par le dernier vol. Ceci existe depuis la mise en œuvre de la Continuité Territoriale dont l'objet est « de réduire la contrainte de l'insularité ».

Les compensations reçues pour l'année 2009 ont été de 48M€ soit un quart du CA et non un tiers.

S'il y a un monopole de droit, c'est que les « forces » du marché n'ont pas trouvé d'intérêt à ces dessertes.

Quant à la recherche de la réalité de l'équilibre économique du contrat, les auditeurs peuvent s'inspérer des autres délégations de service public assurées en France par la compagnie Airlinair par exemple.

A partir de 2001, la CTC a décidé une baisse significative des tarifs sur les liaisons de Paris-Corse ainsi que sur celles de Nice et Marseille (-10euros sur les résidents). De plus sur le réseau du bord à bord, des renforcements de programme ont été imposés (Calvi par exemple)

Par ailleurs durant cette période les coûts pétroliers sont passés de 24\$ à 85 \$ soit multiplié par plus de 3.

Pour la société CCM, le montant de compensation publique prévue a été de 48 M€ et non 62 M€.

Il aurait été pertinent que les auditeurs qui ont conçu une réelle concurrence dans le mode maritime s'interroge à la concurrence entre le mode maritime et le mode aérien notamment sur les liaisons de bord à bord.

Globalement depuis 1996 (date de l'introduction des navires rapides) les parts du marché de l'aérien sont passées de 50% à 40% à 2009 (statistiques de l'Observatoire des Transports de la Corse).

En effet sur la même période (1996-2009), le trafic maritime Français (Nice, Marseille, Toulon) a progressé de 1 143 483 à 2 980 362 passagers soit multiplié donc par de 2,6 !

Le trafic aérien du bord à bord (Nice, Marseille) progressant pour sa part de 10% sur la même période. Ceci explique notamment cela.

Les chiffres présentés dans le tableau de la page 6 ne sont pas cohérents avec les évolutions de trafic visées à la page 5 : +14% de 2001 à 2009 et 2002/2009 : +20%.

Concernant le transport aérien, CCM fournit chaque année des états faisant état des produits et charges par ligne ou groupe de lignes.

Le plein tarif Paris-Corse est pour 2009 de 186€ H.T. porté à 216€ durant les 10 semaines d'Eté (aller simple)

Le tarif résident est pour 2009 de 149€ HT aller-retour (74,5€ aller simple) soit près de 60% de réduction sur le plein tarif.

D'une part, les tarifs que nous inscrivons dans notre offre correspondent à des tarifs maximums, d'autre part, lors de notre proposition, nous avons présenté une recette moyenne qui tenait compte de l'ensemble des tarifs et des clientèles correspondantes.

Ces tarifs soumis à des conditions particulières procurent une induction de trafic et améliorent globalement le chiffre d'affaires de la Compagnie et participent à une moindre demande de compensation publique

Chaque trimestre une demande d'acompte était par la CCM envoyée à l'OTC faisant apparaître ligne par ligne le nombre de passagers éligibles à l'aide sociale, plafonnée à 65% du total des passagers commerciaux.

Il est inexact d'affirmer que les cahiers des charges sont stables. Pour mémoire, lors de la dernière délégation sur Paris-Corse, la CTC a voté en séance de nuit plus de 50 000 sièges à offrir sur Bastia-Paris sur le seul programme été.

Pour l'année 2010, le total des gratuités partielles représente au plus 5% des passagers sur les lignes de bord à bord :

Dont 2,7% pour les employés des Cies aériennes (règles IATA) sur des sièges non vendus,

Dont près de 1% pour les enfants de moins de 2 ans (règles IATA communes à l'ensemble des Cies aériennes),

Dont 1% pour les mises en place de nos équipages et litiges divers

Et 0,3% (divers, voyages presse, tombola, jeu).

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SNCM

La synthèse de la Cour résume bien la problématique fondamentale des modes d'intervention dans la desserte maritime de la Corse et les limites de son fonctionnement actuel. Nous avons relevé au fil de la lecture certains points qui méritent d'être ajustés.

Par ailleurs, il nous semble important de revenir sur la conception de la Délégation de Service Public relative à la desserte maritime de la Corse développée par la Cour.

En effet, la qualité et l'utilité d'une DSP ne se mesurent pas prioritairement à l'aune de sa performance commerciale puisque sa raison d'être est justement de pallier la carence du marché qui n'assumerait pas sans contreparties les contraintes de service public souhaitées dans leur pleine et entière territorialité.

Pour autant, les difficultés rencontrées par les opérateurs de la DSP entre Marseille et la Corse mettent en exergue la nécessité pour l'autorité adjudicatrice d'encadrer la cohérence et la complémentarité de l'ensemble de la desserte maritime de l'île, sous peine de le voir engendrer des effets contre-productifs. C'est à cette condition que la DSP pourra atteindre les objectifs fixés, permettant ainsi à la Corse de pérenniser dans l'intérêt général la plénitude des liens maritimes qui l'unissent au continent.

Vous trouverez ci-après les précisions que je souhaite apporter :

Le raisonnement selon lequel l'activité hautement concurrentielle se prête à la DSP est contestable : la concurrence "dans le marché" ne doit pas être le moteur de création d'une DSP : en effet, la DSP ne doit voir le jour que pour faire face aux situations dans lesquelles le marché est soit insuffisant, soit défaillant. La DSP doit alors être accompagnée d'un encadrement de la concurrence dont la vocation doit être "pour le marché".

A contrario de l'assertion selon laquelle l'efficacité d'une DSP est marquée par l'intensité du trafic et l'évolution à la hausse de sa part de marché, nous constatons de facto que la réduction des parts de marché sur le segment Marseille/Corse est indicative d'un problème de marché à même de justifier la réforme et le renforcement de la DSP.

Il convient de rappeler que la compensation de recettes visait à atténuer notamment les effets de l'augmentation sans contrôle de l'offre concurrente, rappelant ainsi s'il en était besoin que l'autorité adjudicatrice de la DSP avait en son temps partiellement mesuré les

risques de pénalisation de cette même DSP par une concurrence dont l'intérêt public commande à l'évidence qu'elle soit mieux maîtrisée.

La mise en parallèle de la croissance des trafics sur les lignes hors DSP et du déclin des trafics sous DSP reste réductrice car ne tenant pas compte de l'offre surcapacitaire alignée au fil des ans par Corsica Ferries à la faveur du système d'aide sociale. En effet, la stratégie de réduction de l'offre de transport de la DSP engagée afin de contenir le déséquilibre structurel qui l'a progressivement gagnée, n'a pas connu d'accompagnement corollaire pour la partie hors DSP soumise à aide sociale. C'est ainsi qu'en 2010, le marché global de près de trois millions de passagers a été couvert par une offre de transport de neuf millions de places dont deux millions et demi provenaient des Compagnies délégataires de la DSP.

Ce constat laisserait à penser que les Compagnies délégataires de la DSP n'auraient pas vertueusement accompagné cet effort financier qui a découlé de l'application de la clause de revoyure : la réduction de subvention de 6,5 M€ a été obtenue par un effort économique net desdites Compagnies (dont 5 M€ pour la seule SNCM) cumulé à une réduction du nombre de traversées subventionnées et à une augmentation des tarifs ; ces deux dernières mesures ayant été totalement "gommées" par l'augmentation de l'offre concurrente à bas prix de 20 % en 2010 !

La réalité de 2010 confirme les craintes de la Cour, car l'augmentation massive en 2010 de l'offre concurrente à bas prix de Corsica Ferries et de Moby Lines (+ 20%) associée à l'augmentation des coûts du carburant ont creusé un déséquilibre de l'ordre de 20 M€ en 2010 pour les deux Compagnies délégataires.

Rappelons ici que l'autorité concédante dispose de tous les éléments de "reporting" requis auprès des Compagnies délégataires au travers des rapports de suivi mensuels et annuels de l'application du contrat, complétés par un accès transparent aux comptes afférents.

Nous avons ici l'impression que ce sont les capacités des Compagnies Délégataires qui ont amplifié le déficit de l'Office des Transports de la Corse. En réalité, la mise en ligne de nouvelles capacités telles que "JEAN NICOLI" ou "PIANA" étaient prévues au contrat, alors que les capacités additionnelles de Corsica Ferries n'ont jamais été contrôlées ni plafonnées. Ces dernières ont évidemment largement "puisé" dans le trafic marseillais, impactant ainsi l'évolution prévue de sa demande de transport.

on raisonne pour l'enveloppe globale attribuée aux Compagnies délégataires. Toutefois il y a, de manière globalisée, des trafics et des recettes Passages et Fret de référence dans le cahier des charges de Service Public qui nourrissent la procédure d'adaptation des

compensations prévue dans la clause de revoiture dont les ajustements sont clairement dimensionnés en distinguant les Passagers et le Fret.

Contrairement à ce qui est précisé, le cahier des charges invoqué ne pouvait être exclusif aux candidats en place dès lors que tout candidat aurait de toutes les façons bénéficié d'une ou deux années dérogatoires, prévues dans l'appel d'offres après la prise d'effet du contrat, pour la mise en conformité de ses éventuels navires les plus anciens. Connaissant les échéances de l'appel d'offres, la concurrence dont il est question s'est empressée, au contraire, d'anticiper l'ouverture de ses ventes, pour employer ses navires et arguer d'engagements commerciaux irréversibles.

Rappelons ici que le contexte des appels d'offres successifs a été marqué par la multiplicité des procédures juridiques d'initiative concurrente dont la stratégie était bien de se situer hors du champ public de la desserte concernée, mais en dépit desquelles la légitimité du système incriminé demeure en l'état pleine et entière.

Il faut noter par ailleurs que les variations des cahiers des charges d'une DSP à l'autre ne sont pas du tout marginales infirmant ainsi l'idée d'un cahier des charges taillé sur mesure pour les titulaires en place. A titre d'illustration, pour gagner la nouvelle DSP, les deux Compagnies actuellement délégataires ont dû s'engager à renouveler deux des sept navires mixtes constituant le service de base représentant un investissement de l'ordre de 275 M€.

Sur ce point il convient de garder en mémoire le mécanisme de négociation qui intervient entre le dépôt d'une offre initiale et la conclusion d'un accord sur une offre finale, ceci s'inscrivant dans le cadre du "dialogue compétitif avec l'Office des Transports de la Corse, ce dernier n'ayant pas manqué d'inciter les candidats à atténuer le besoin de subvention initialement demandé.

En ce qui concerne l'estimation des recettes, si la démarche Fret a pu être davantage réaliste en raison d'un séquençage plus graduel de l'érosion des parts de marché de la DSP, l'anticipation au niveau des passagers a été rendue beaucoup plus délicate compte tenu de l'exacerbation croissante de la concurrence hors DSP qui est venue dégrader les perspectives de stabilisation initialement retenues, ralentissant ainsi de facto le redressement de la SNCM escompté.

On mesure bien ici l'effet concrètement pervers d'une absence de protection de la DSP sur les comptes des Compagnies Délégataires.

REPOSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AIR FRANCE

Le rapport laisse à penser que la compagnie CCM Airlines est le seul exploitant des lignes aériennes. En fait, sur les 4 routes reliant Paris – Orly et la Corse, Air France est bien associée à CCM – une proposition commune a été soumise et retenue - et assure la moitié de l'exploitation.

Sur le fait que la structure de desserte favoriserait les deux opérateurs, il convient de rappeler que de manière générale les OSP qui définissent le cahier des charges pour l'exploitation de routes entre Paris et la Province sont construites sur un modèle qui permet aux provinciaux de disposer d'amplitudes horaires suffisamment importantes à destination.

Le texte qui décrit les obligations en terme d'horaires pour les dessertes entre la Corse et Paris ne déroge pas à cette règle générale qui repose sur la nécessité de réduire les contraintes de l'enclavement ou de l'insularité. Cela se traduit, par construction, par la mise en œuvre de structures de dessertes qui voient des appareils basés la nuit en Corse, mais cela s'inscrit dans la raison d'être principale des OSP en terme de service rendu. Rien n'interdit par ailleurs à d'autres soumissionnaires de baser des appareils en Corse, ce qui est une condition incontournable pour répondre au cahier des charges.

Le rapport mentionne l'évolution significative des subventions au fil du temps. Il convient de rappeler que le contexte a également significativement changé. Du côté économique, le carburant a subi l'inflation spectaculaire du prix du pétrole ; du côté concurrentiel, l'arrivée de compétiteurs sur les axes Paris – Corse a nécessité des ajustements de stratégie commerciale pour conserver un trafic sans lequel le déficit constaté se serait encore aggravé. La crise économique de ces dernières années a contribué également à la détérioration des résultats.

Rappelons que la subvention octroyée ne permet pas à ce jour de couvrir les pertes enregistrées, et, en dépit de la compensation, Air France perd de l'argent sur ces routes. Nous souhaitons attirer l'attention sur certaines remarques qui sont faites à propos des structures tarifaires.

La comparaison des tarifs nécessite la prise en compte des conditions requises pour y accéder. Pour certains d'entre eux, des contraintes sont attachées en terme de période d'achat, de modalité de remboursement ou la modification du billet. Ainsi le tarif résident est totalement « flexible », accessible à la population concernée jusqu'au dernier moment, ce qui est loin d'être le cas de tarifs sous contraintes. Les produits proposés sont de nature différente. Quant aux tarifs non imposés par les OSP, ils ont dû être ajustés pour prendre en compte l'arrivée de la concurrence. Sans quoi, les pertes de trafic eussent été encore plus préjudiciables au résultat économique des routes.

L'argument consistant à dire que la concurrence n'a que peu de possibilité de répondre à l'appel d'offres est discutable. Les délais entre la publication du cahier des charges et la date de remise des propositions paraît raisonnable.

Peut-être faut-il trouver à cela d'autres causes qui relèvent de la spécificité de la demande exprimée sur ces routes, avec des effets de saisonnalité très forts qui font que les programmes de l'hiver et de la pointe été sont en volume très différents et nécessitent la capacité des opérateurs à ajuster leur offre significativement.

Cette spécificité n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur les structures de coûts. Ainsi, la densité de fréquences opérées quotidiennement en été et particulièrement sur la pointe été étant très largement supérieure à ce qui est programmé en hiver, il est nécessaire de dimensionner les moyens (escales, navigants) en conséquence. Ceci induit des coûts supplémentaires importants. Le rapport fait mention de l'importance des coûts d'escales et cette particularité liée à la spécificité de la demande en est l'une des raisons principales.

Il est fait état du processus de contrôle. Air France fournit, conjointement avec la compagnie CCM puisque notre offre est commune, des comptes de résultats analytiques, ligne par ligne, dans lesquels les recettes et les charges sont détaillées.

S'il est vrai qu'il est arrivé que les documents soient fournis un peu tardivement, nous nous sommes engagés auprès de l'OTC à œuvrer pour améliorer le délai de production et de remise de notre rapport d'activité annuel.

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour, ne lui ont pas adressé de réponse :

- la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;*
- le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*
- le directeur général de la CMN ;*
- l'ancien président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de la Corse (2004-2010).*