

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2021

REUNION DES 25 ET 26 FÉVRIER 2021

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

RAPORTU D'INFURMAZIONE RILATIVU À L'AVISU DI
L'AUTURITÀ DI A CUNCURRENZA IN U SETTORE DI I
TRASPORTI MARITTIMI

RAPPORT D'INFORMATION RELATIF A L'AVIS DE
L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE SUR LE SECTEUR
DES TRANSPORTS MARITIMES

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

L'Autorité de la concurrence a été saisie le 11 février 2019 (référence : 19/0009 A) par le Ministre de l'économie et des finances d'une demande d'avis relatif à la concentration économique en Corse et son impact sur la concurrence locale destiné à :

- porter un avis sur le degré de concentration économique tenant compte du rapport IGF de 2018 ;
- analyser les facteurs y contribuant.

L'avis établi par l'Autorité au terme de dix-huit mois d'instruction a pour objet d'analyser la situation et de formuler toute proposition utile dans quatre secteurs stratégiques impactant fortement la vie économique et sociale insulaire :

- la distribution de carburant ;
- la distribution à dominante alimentaire ;
- le transport maritime ;
- la gestion des déchets.

Le rapport s'articule autour :

- d'un rappel des caractéristiques socioéconomiques de la Corse et du choc COVID ;
- d'une série de constats sectoriels (renvoyant à des focus dédiés) susceptibles d'impacter les décisions et orientations de la Collectivité de Corse et les recommandations associées ;
- de constats transversaux sur le degré de concentration du tissu économique corse assortis de recommandations pour en assurer la régulation concurrentielle.

Au-delà de l'importance que revêtent ces enjeux dans la vie quotidienne des Corses, cet avis intervient dans un contexte économique et social fortement dégradé qui confère aux problématiques de surcoûts une gravité particulière.

Dans l'objectif d'alimenter le débat en amont de décisions stratégiques de notre institution, le Conseil exécutif de Corse a proposé de présenter chacune des parties de l'avis de l'Autorité de la concurrence en la reliant à un rapport intervenant dans le domaine concerné.

Le présent rapport présente la partie de l'avis consacrée à la question des transports maritimes.

Il convient d'intégrer ces éléments dans notre réflexion globale et dans nos choix en matière de desserte maritime, au moment où la Collectivité de Corse s'apprête à voter une DSP dite « transitoire » et travaille, depuis janvier 2016, dans un contexte complexe et souvent incertain, à la construction d'un modèle juridique pérenne, respectueux du droit français et européen, et de nature à respecter les objectifs fixés par la Collectivité en matière de périmètre et de qualité du service public, et des exigences économiques, sociales et environnementales en découlant, dans un secteur par définition stratégique pour notre île.

La présentation du présent rapport et de l'avis qui y est joint est donc à corrélérer notamment à l'examen du rapport DSP maritime, lequel s'est bien sûr nourri du dit avis.

Les rapports relatifs aux prix observés dans les GMS, à la distribution de carburants, seront examinés lors d'une prochaine session de l'Assemblée de Corse.

Ces deux parties de l'avis de l'Autorité de la Concurrence sont en effet à relier aux problématiques de vie chère, et ont vocation à être mis en perspective avec la dimension sociale du plan Rilanciu.

Dans l'objectif d'alimenter le débat et de guider nos décisions stratégiques, ce rapport prendra appui sur un partage des diagnostics sectoriels posés, sur la portée des recommandations ainsi que sur les prises de position et orientations susceptibles d'en découler.

Il convient toutefois de rappeler à ce stade, que la Collectivité de Corse et l'Office des Transports ont travaillé depuis 2016 à une baisse significative du tarif « FRET ».

Pour mémoire, au 1^{er} janvier 2016 ledit tarif s'élevait à 46 € hors taxe et était sujet à augmentation constante du fait de la fluctuation des « coûts carburant ». A compter du 1^{er} octobre 2016, le tarif au mètre linéaire « FRET » a été ramené à 40 € HT, mais toujours sujet à la fluctuation des coûts carburant.

Les nouvelles DSP mises en œuvre à compter du 1^{er} octobre 2019 retiennent un tarif au mètre linéaire « FRET » de 35 € et intègrent un contrat « couverture carburant » lequel évite ainsi une variation à la hausse du prix au mètre linéaire. Ce prix au mètre linéaire de 35 € permet ainsi de « gommer » le surcoût du transport maritime et aligne ainsi le coût du transport maritime, au coût du transport, routier ou ferroviaire, pratiqué sur le continent.

Le transport maritime relevant du service public ne peut plus être considéré comme impactant le coût du panier de la ménagère.

Plus généralement, s'agissant des transports maritimes, une remise en perspective du diagnostic complétée par une analyse de la portée et des limites des recommandations de l'avis constituent des préalables pour évoquer les enjeux et orientations de la desserte maritime de demain.

1- Remise en perspective du diagnostic posé sur le secteur des transports maritimes

1.1 : Le principe de continuité territoriale et les particularités du marché induisent une intervention publique forte

Depuis le début des années 1970, le service public de transport maritime entre les ports corses et le continent s'est organisé autour du principe de « continuité territoriale » qui vise principalement à compenser les contraintes de l'insularité en assurant la desserte de l'île selon des modalités et tarifs aussi proches que possibles de ceux de liaisons continentales.

Jusqu'en 1991, la mise en œuvre de ce principe était assurée conjointement par l'Etat et la Collectivité Territoriale de Corse.

Depuis 1992, et en application de la loi du 13 mai 1991, cette compétence relève uniquement de la Collectivité.

Parallèlement, le règlement européen du 7 décembre 1992 (dit règlement « cabotage ») a marqué l'ouverture à la concurrence du transport maritime et la fin d'une desserte maritime assurée dans le cadre d'un monopole puis de concessions de service public.

Aussi, depuis 2002, la desserte maritime de la Corse s'inscrit dans le cadre hybride des contrats de DSP et des obligations de service public (OSP).

Si le déficit structurel de concurrence dans ce secteur marqué par le monopole de la SNCM durant des décennies s'est révélé mortifère pour l'économie insulaire et non garant d'un service continu et de qualité en dépit d'une forte intervention publique, il n'en demeure pas moins que le contexte continue d'être marqué par un nombre restreint d'opérateurs constituant un oligopole de fait (aujourd'hui Corsica Linea, la Méridionale et Corsica Ferries).

En effet, la confrontation de l'offre à une demande limitée, fortement impactée par la saisonnalité et sensible aux chocs exogènes ne permet pas d'envisager une offre pléthorique d'opérateurs sans le soutien financier apporté par la puissance publique pour garantir une continuité de desserte en fret et en passagers toute l'année.

A ce titre, l'intervention de la puissance publique doit être nécessaire et proportionnée aux défaillances du marché pour garantir un équilibre entre la nécessité d'un service public de transport maritime Corse-continent et le respect des règles de concurrence et du marché intérieur de l'Union européenne.

Dans cet objectif, la Collectivité de Corse définit les modalités de la desserte maritime de la Corse et impose le cas échéant des obligations de service public aux opérateurs assurant la desserte, organisées sous la forme d'un régime unilatéral d'OSP, d'une ou plusieurs conventions de DSP ou d'un cumul entre ces deux dispositifs.

Le chemin est néanmoins procéduralement complexe.

La Collectivité de Corse garante de cette continuité reste à ce jour engagée dans quatre contentieux introduits pas la Corsica Ferries portant sur plusieurs DSP successives :

- Le premier contentieux est relatif à la réparation du préjudice que la compagnie estime avoir subi du fait de l'exploitation d'un service complémentaire dans le cadre de la DSP relative à la desserte de la Corse pour la période 2007-2013 (mandature sous la Présidence d'Ange Santini). A l'issue d'une procédure initiée devant le TA de Bastia, la CAA de Marseille par décision rendue le 22 février 2021 a condamné la CDC à indemniser la compagnie CF à hauteur de 86 M€ et intérêts correspondants. La Collectivité de Corse a frappé cette décision de pourvoi devant le Conseil d'Etat.
- Le deuxième contentieux porte sur la réparation du préjudice qu'estime avoir subi la Corsica Ferries en raison de son éviction lors de la procédure de passation de la DSP pour la desserte maritime de la Corse allant de 2014 à 2023 (mandature sous la Présidence de Paul Giacobbi). La procédure est à présent du ressort de la Cour administrative d'appel de Marseille suite à la procédure introduite par Corsica Ferries faisant appel du jugement du TA de Bastia sur le montant des indemnités à verser par la Collectivité de Corse à la compagnie. La Corsica Ferries prétend obtenir une indemnisation d'environ 47 millions d'euros de ce chef.
- Les troisième et quatrième contentieux, engagés en 2020, sont relatifs à la réparation du préjudice qu'estime avoir subi la compagnie Corsica Ferries dans le cadre de la passation des deux DSP relatives à la desserte Marseille/Prupia et Portivechju/Marseille sur la période allant du 1^{er} février au 31 décembre 2020.

Il est à noter que, indépendamment des procédures en cours, les autres procédures d'attribution de DSP intervenues depuis 2016 ont été systématiquement querellées en justice par la Corsica Ferries et qu'à ce jour, la Collectivité de Corse a, à ce jour, systématiquement eu gain de cause.

Si le respect des règles de concurrence ne saurait être remis en cause, il est indispensable de rappeler avec force que l'identification du besoin de service public et la définition des exigences du service public relèvent des seules compétences de la Collectivité de Corse.

Les principales caractéristiques du besoin identifié sont les suivantes :

- La saisonnalité de la demande, avec la distinction entre la demande régulière et la demande touristique, concerne avant tout le transport maritime de passagers. A cet égard, le fait que la compagnie Corsica Ferries soit en mesure d'offrir des capacités avec un écart de 1 à 11 entre la basse-saison et la haute-saison explique que cette compagnie assure essentiellement le transport de passagers. Les compagnies délégataires des contrats de service public ne peuvent faire varier leurs capacités, même dans une proportion de 1 à 3 compte tenu des exigences de la DSP.
- Les ports de Toulon, et dans une moindre mesure de Nice, s'avèrent attractifs pour la clientèle de passagers constituée de touristes mais ne répondent pas aux besoins des résidents corses qui préfèrent le port de Marseille lorsqu'ils doivent se rendre sur le continent et encore moins aux besoins des convoyeurs qui accompagnent les camions de marchandises lors de la traversée. La chaîne logistique de la grande distribution étant principalement concentrée sur Marseille.
- La spécificité du transport de marchandises repose sur le fait qu'une partie

significative du fret transporté vers la Corse est accompagnée par des convoyeurs qui embarquent à bord du navire avec leur ensemble routier et réservent une cabine.

La mise en place de contrats de service public n'a pas pour objet de répondre à un problème quantitatif s'agissant du transport de passagers.

L'objectif poursuivi vise l'instauration d'un service public de qualité avec une garantie de fonctionnement toute l'année, impossible à satisfaire par l'instauration d'OSP unilatérales.

En effet, le régime d'obligations de service public ne permet pas à la Collectivité de Corse de garantir la qualité de services nécessaire aux usagers, ainsi que son périmètre tel que le permettent les conventions de délégation de service public (CDSP).

Le contrat de DSP constitue ainsi l'unique instrument pour garantir qu'au moins un opérateur desservira les cinq ports corses, toute l'année aux horaires et aux fréquences répondant à la demande. Le contrat de DSP permettant à la Collectivité de Corse, contrairement au régime d'obligations du service public, de s'assurer que les sujétions du service public qu'il impose à l'opérateur seront effectivement assurées.

Par ailleurs et comme cela a été constaté par le passé, le risque qu'un opérateur quitte le marché n'est pas théorique. L'opérateur Moby Lines a ainsi tenté à deux reprises de s'installer sur le marché du transport maritime de passagers entre la Corse et le continent :

- En 2010 sur la ligne Bastia-Toulon qu'il a abandonnée après une seule saison ;
- En 2016 sur la ligne Bastia-Nice qu'il a abandonnée de nouveau au bout de trois ans faute d'avoir trouvé un modèle rentable.

S'agissant du transport de marchandises, les derniers tests de marché ont montré que les opérateurs ne seraient pas prêts à assurer la desserte maritime sans compensation financière, ce que la commission européenne a elle-même reconnu.

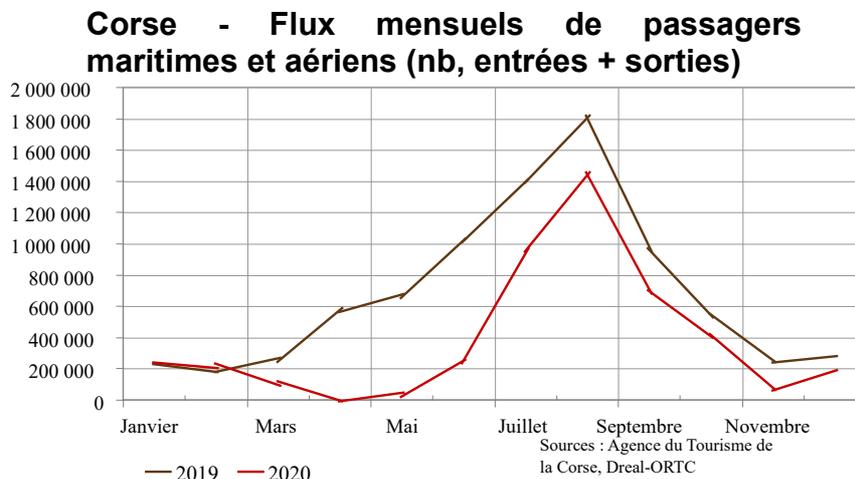
Au regard de cet équilibre économique fragile, les conséquences de la crise sanitaire sur le transport maritime tendent à renforcer la nécessité d'un recours à un soutien public justement proportionné afin de garantir une continuité d'approvisionnement indispensable à la Corse et aux Corses, ainsi qu'à l'ensemble des usagers et bénéficiaires du service public du transport fret et passagers.

1.2 : L'impact de la crise sanitaire sur le transport maritime

Dans une économie moderne liée aux flux, la crise COVID a démontré la fragilité du secteur des transports et la contrainte stratégique posée.

La récession confirmée pour l'année 2020 a impacté durablement les équilibres du transport maritime dans une île fortement dépendante de l'extérieur dans ces échanges et un modèle économique caractérisé par l'importance de l'activité touristique (33 % du PIB hors secteur des transports).

En termes de flux de passagers, la crise au printemps s'est traduite par un arrêt du trafic sur les mois de mars à mai, avec des passages en baisse de plus de 50 % sur un an en mars pour le maritime et pour l'aérien, puis de plus de 90 % en avril et en mai et autour de 70 % en juin pour chacun des deux flux. Après une amélioration sur l'été, le trafic s'est replié à nouveau à partir du mois de septembre.



Au final, le marché du transport de passagers a été particulièrement affecté sur l'ensemble de l'année 2020, avec un recul de 47,8 % des flux de passagers maritimes et aériens par rapport à 2019 (- 42,8 %/an hors croisière). Le recul est équivalent pour les flux aériens (- 43,4 %/an) et maritimes hors croisière (- 42,1 %/an).

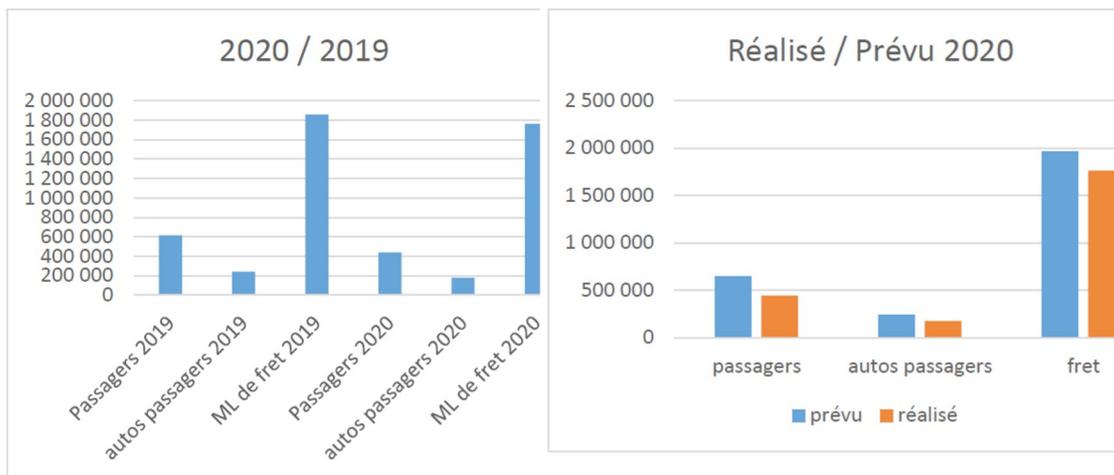
S'agissant plus spécifiquement des flux de transport maritimes, les passages maritimes sont en baisse de 58 % sur un an en mars 2020, de 98 % en avril puis de 95 % en mai. Le trafic maritime de passagers marqué par un type de clientèle familiale et de résidences secondaires, ainsi que par un flux touristique, a redémarré au mois de juillet avec toutefois un recul très important sur un an (- 32 %).

Face à la situation, l'OTC a diligenté des études principalement destinées à identifier l'impact de l'épidémie sur l'exploitation des dessertes maritimes Corse/Marseille. Ces études ont mis en évidence une paralysie de nombreux secteurs avec un impact majeur sur le trafic de marchandises et de passagers.

En termes de transport de passagers, la crise provoque ainsi un choc sur le besoin en service public, principalement du fait d'une baisse très importante de la demande sur l'année 2020 puis d'un rebond à partir de 2021 avec une normalisation progressive.

Les flux de transport de marchandises entre la Corse et le port de Marseille ont en revanche été moins perturbés par la crise sanitaire que le trafic passager.

Les projections confirment le scénario de reprise à partir de 2021 mais avec un besoin estimé qui se situerait à un niveau nettement inférieur à 2019. Il ne reviendrait qu'en 2022 proche de son niveau de 2019.



Sources rapports DSP – Elaboration OTC

Ces éléments de contexte méritent d'être approfondis au regard d'une analyse de la portée des recommandations de l'Autorité de la Concurrence et de leurs limites.

2.1 : Rappel des recommandations de l'Autorité de la Concurrence

S'agissant du secteur de la desserte maritime, l'Autorité de la Concurrence décrit le système de transport sans réellement poser un diagnostic systémique pour l'économie insulaire des contraintes de transport.

Elle se limite à un avis essentiellement technique en proposant deux séries de recommandations :

- D'une part, elle invite la Collectivité de Corse à réexaminer le bien-fondé de certains choix, qui caractérisent actuellement le service public de la desserte maritime de la Corse :
 - a) L'obligation de garantir sur chaque navire sous régime contractuel de DSP des cabines pour les convoyeurs de remorques ;
 - b) Les contraintes imposées dans les DSP en matière d'horaires d'arrivée des navires et d'escales intermédiaires entre les ports corses ;
 - c) La pertinence du maintien de l'ensemble des liaisons maritimes actuellement desservies sous DSP, au regard de la substituabilité entre ces liaisons mais également avec celles assurées par voie aérienne pour certains types de transports (comme les passagers ou les petites marchandises) ;
 - d) La pertinence du maintien des DSP actuelles, en lieu et place d'OSP subventionnées ou non, adaptées aux exigences des diverses catégories d'usagers susmentionnées (fret et passagers) en termes de fréquences de rotation des navires, de tarifs aux différentes périodes de l'année. Si elles s'avéraient nécessaires, les subventions pourraient, sous réserve de l'accord de la Commission européenne, prendre la forme de subventions « au passager » et/ou « au mètre linéaire transporté », versées indépendamment de la liaison et de la compagnie maritime retenues.

- D'autre part, l'ADLC propose au législateur de **confier de nouvelles missions à l'Autorité de Régulation des Transports (ART)** portant sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime entre les ports corses et le continent. Ces missions s'articuleraient en deux volets :
 - e) Une consultation obligatoire de l'Autorité de Régulation des Transports (ART) sur les projets de nouvelle délégation de service public, de modification d'une convention de délégation existante, lorsqu'ils ont une incidence sur le montant de la subvention ou la durée du contrat, ainsi que de mise en place d'obligations de service public relatifs aux dessertes maritimes entre la Corse et la France continentale, tant pour les marchandises que les passagers.
L'avis que rendrait l'ART dans ce cadre porterait sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime réalisée par la Collectivité de Corse, la proportionnalité au besoin des modalités d'organisation de ce service public proposées par la Collectivité de Corse et les modalités d'exécution envisagées (durée du contrat, montant des subventions, etc.).
 - f) Une saisine facultative, en amont, de l'ART par la Collectivité de Corse, afin de solliciter un avis de cadrage sur l'évaluation du besoin de service public de transport maritime et les modalités d'organisation de ce service public envisagées.

Les avis rendus par l'ART seraient des avis simples qui ne lieraient pas la Collectivité de Corse. Mais ces avis pourraient être utilisés par les autorités nationales dans le cadre des échanges avec la Commission européenne.

L'Autorité de la Concurrence justifie ces recommandations par la nécessité de sécuriser au mieux les modalités d'organisation du service public, dans un contexte de particulière vigilance sur le financement public des SIEG dans l'Union européenne.

Elle souligne que l'Autorité de Régulation des Transports est une autorité administrative indépendante, dotée d'une forte expertise sectorielle en matière de régulation des transports. Dans les secteurs relevant de sa compétence, l'ART conduit des « *tests d'équilibre économique* », qui présentent des similitudes méthodologiques avec les tests de « *carence de l'initiative privée* ». De plus, l'ART dispose de compétences multimodales (secteurs de l'aérien, du routier et du ferroviaire). Enfin, l'ART remplit déjà une mission d'observation, pour laquelle elle est dotée de pouvoirs de collecte des données économiques et procède régulièrement à des consultations publiques dans le secteur des transports.

2.2 : Des recommandations qui s'inscrivent en contradiction avec les compétences de la Collectivité de Corse et en rupture avec les besoins identifiés et justifiés en terme de service public

Tel que précisé précédemment, la loi du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) a fait de la Corse une collectivité territoriale à statut particulier. A ce titre, elle lui confère pleine compétence pour l'organisation du service public des transports entre la Corse et le continent, dont la mise en œuvre est assurée par l'OTC.

A cet égard, l'intervention obligatoire de l'Autorité de Régulation des

Transports, même pour rendre un avis simple, représenterait une régression inacceptable par rapport aux compétences historiquement exercées par la Collectivité de Corse.

En effet, il appartient à la Collectivité de Corse et à l'OTC de définir les objectifs, l'organisation et le périmètre des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, pour assurer le principe de la continuité territoriale.

Dans le cadre de ses missions, l'OTC peut déjà librement solliciter un avis extérieur.

Ainsi, l'OTC recourt, le cas échéant et chaque fois que nécessaire, à des prestataires extérieurs spécialisés afin de bénéficier d'expertises économiques ou financières spécifiques.

Une contrainte réglementaire supplémentaire, même pour simple avis, ne pourrait que conduire à ajouter de la rigidité et des délais importants dans un processus de décision déjà très encadré (à la fois par les règles de la commande publique et les règles européennes relatives aux aides d'Etat).

Par ailleurs, **l'Autorité de Régulation des Transports n'a pas aujourd'hui les compétences pour assumer les missions suggérées par l'Autorité de la Concurrence pour deux raisons :**

- a- Les missions de l'ART sont limitées à certains secteurs précisément définis ;**
- b- L'ART n'a pas de compétence limitée à un territoire ou une zone géographique en particulier ;**

A- L'Autorité de Régulation des Transports (ART) a été créée en 2009 dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire :

Limitée au départ au secteur ferroviaire, sa compétence a été progressivement élargie aux activités routières (transport par autocar) et autoroutières (secteur autoroutier concédé), et en dernier lieu au secteur aéroportuaire (régulation des redevances aéroportuaires).

S'agissant en particulier du marché des transports par autocar, ce marché a été largement libéralisé depuis la loi Macron du 6 août 2015. Toutefois, la loi prévoit la possibilité pour une Autorité Organisatrice de Transport (AOT) de saisir l'Autorité afin de limiter ou d'interdire une nouvelle liaison routière qui porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public conventionné ferroviaire (TER, trains d'équilibre du territoire) ou routier. A cette fin, l'Autorité réalise un test d'équilibre économique pour évaluer l'impact de la nouvelle liaison par autocar sur les services de publics conventionnés, et émet un avis conforme sur les projets d'interdiction ou de limitation envisagés par les AOT¹.

S'agissant du secteur des autoroutes concédées, l'Autorité est consultée pour avis sur les projets de modification d'un contrat de délégation, du cahier des charges annexées, ou de tout autre contrat, lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession. Elle est aussi consultée sur tout nouveau projet de délégation.

Enfin, l'ART assume une mission générale d'observation des marchés.

L'Observatoire des transports et de la mobilité met en œuvre la mission d'observation des marchés confiée à l'Autorité, qui s'accompagne d'un pouvoir de recueil régulier de données auprès des acteurs des marchés du transport ferroviaire, du transport routier de voyageurs et du secteur autoroutier.

A ce jour, l'ART ne dispose donc d'aucune compétence en matière de transport maritime. Seule une modification législative permettrait de confier à cette Autorité de nouvelles compétences dans un secteur entièrement nouveau.

B- L'ART n'a pas de compétence limitée à un territoire ou une zone géographique en particulier

La compétence de l'ART dans les secteurs dont le législateur lui a confié la régulation s'étend à tout le territoire national.

Par exemple, s'agissant des réseaux ferroviaires, elle rend des avis relatifs aux documents de référence des réseaux suivants :

- Le réseau ferré national géré par SNCF Réseau ;
- Le lien fixe transmanche ;
- La section ferroviaire entre Perpignan et la frontière espagnole gérée par TP Ferro ;
- Les réseaux ferrés des grands ports maritimes et fluviaux.

Les dispositions spécifiques concernant le Tunnel sous la Manche s'expliquent par le statut particulier de cette infrastructure, dont les conditions d'accès et la tarification sont contrôlées par les deux autorités de régulation française et britannique. En aucune manière, elles ne visent à conférer à l'ART un pouvoir spécifique dans un secteur où elle ne disposerait par ailleurs d'aucune compétence.

S'agissant du secteur du cabotage maritime, aucune raison ne justifie a priori qu'une mission spécifique soit confiée à l'ART pour rendre des avis au sujet de la desserte maritime de la Corse, sans étendre cette nouvelle compétence à l'ensemble des dessertes maritimes reliant des îles françaises au continent (notamment les îles bretonnes ou de la façade atlantique).

2.3 : La plus grande part des observations formulées par l'Autorité de la Concurrence a déjà été traitée par l'OTC

La lecture attentive de l'Avis révèle que l'instruction réalisée par l'Autorité de la Concurrence au sujet de la desserte maritime a porté essentiellement sur les délégations de service public en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2019.

S'agissant des conventions en cours (jusqu'à fin 2020), l'ADLC a pris connaissance des études préalables au lancement des procédures de mise en concurrence pour le renouvellement de ces DSP et s'appuie largement sur la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen par la Commission européenne le 28 février 2020. Par ailleurs, l'ADLC présente quelques observations factuelles relatives à l'impact de la crise sanitaire sur le transport maritime de fret et de passagers.

En revanche, l'Autorité de la Concurrence n'a pas pris en compte dans son avis les derniers éléments issus des travaux menés en 2020 par l'Office des Transports de la Corse. Ces travaux portent à la fois sur le périmètre du service public, l'évaluation du besoin en service public et sur l'organisation de la desserte au regard des objectifs de service public et des besoins identifiés. Ils répondent très largement aux observations pointées par l'Autorité de la Concurrence. Il est donc regrettable que l'Avis n'ait pas tenu compte de ces travaux, d'autant qu'ils ont été publiés antérieurement à la publication de l'avis.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur la compétence de l'Autorité de la Concurrence pour formuler des recommandations relatives à la définition des obligations de service public dans le cadre de la desserte maritime de la Corse alors que la définition du SIEG est une compétence de la Collectivité et que l'application de la réglementation relative aux aides d'Etat relève exclusivement de la Commission européenne.

Les travaux réalisés en 2020 par l'OTC, dans le cadre des échanges continus avec la Commission européenne, permettent de répondre notamment aux observations suivantes de l'ADLC :

- a. Les études tiennent compte de l'offre capacitaire pouvant être mobilisée sous forme d'OSP sur les années 2021 et 2022.

La question de l'offre potentielle que les compagnies Corsica Linea et La Méridionale pourraient proposer si elles opéraient non pas sous DSP mais sous OSP a été posée :

- i. D'une part, ces compagnies ont répondu sans équivoque qu'elles ne proposeraient pas d'offre sous OSP si la DSP venait à être supprimée.
- ii. D'autre part, le fait même de bénéficier d'une compensation pour assurer un service structurellement déficitaire constitue un élément qui écarte les compagnies délégataires d'un fonctionnement sous OSP unilatérales sans compensation publique.

D'ailleurs, la Commission européenne s'est félicitée dans un courrier d'octobre 2020 adressé aux autorités françaises qu'il « *est largement tenu compte de l'existence des capacités de l'offre commerciale* ».

- b. La question de la substituabilité éventuelle entre les marchés maritimes et aériens, à la fois pour les passagers et les petites marchandises relève d'une démarche intellectuelle purement spéculative.

Elle n'est ni conforme à l'approche constante de la Commission européenne sur le marché maritime corse, ni conforme à la pratique décisionnelle antérieure de la Commission en matière de transport maritime. Notamment, l'analyse de marché réalisée dans le cadre de la desserte maritime des îles italiennes a confirmé, sur des périmètres similaires, que les marchés aériens et maritimes du transport de passagers ou de fret sont dissociés.

En outre, la question du fret aérien a été analysée par l'OTC : les aéroports d'Ajaccio et Bastia ne réalisent que 9 600 tonnes de trafic fret en 2018 (source : SOeS - mémento du transport 2018) pour un total de 2,26 millions de tonnes pour le total du fret maritime (source ORTC).

Enfin, il est systématiquement rappelé par différentes associations et par le Conseil Economique Social Environnemental et Culturel de Corse (CESECC), qu'en l'absence notamment de Centre Hospitalier Universitaire (CHU) sur l'île et eu égard à l'offre sanitaire actuelle en Corse, il est indispensable d'assurer des rotations journalières maritimes afin de garantir les déplacements médicaux impérieux, notamment vers les établissements de santé marseillais.

- c. La question de la substituabilité des ports, à la fois sur le continent et en Corse, a été étudiée conformément au cadre fixé par la Commission européenne dans la communication sur la définition des marchés.

L'OTC a eu recours à trois axes de preuves : analyse des expériences naturelles (grèves et confinement du printemps 2020) ; analyse d'un choc de prix significatif et persistant sur un marché géographique ; analyse des courants d'échanges et de l'influence du coût du transport. Ces analyses confirment que les ports continentaux ou corses ne sont que marginalement substituables entre eux. Il a été tenu compte de cette substituabilité marginale.

- d. Les dispositions relatives à l'organisation de la desserte se fondent sur des contraintes objectives et persistantes qui ont été étudiées précisément par segment de trafic de fret.

Le trafic roll est un trafic d'acheminement pour la Corse ou d'exportation de marchandises de la Corse qui répond à des contraintes de circulation, de réception ou de mise en rayon. Par conséquent, les horaires imposés dans le cadre des OSP en vigueur ne peuvent varier de façon significative. En tous cas, ils ne peuvent être aussi souples que ce que l'avis de l'Autorité de la Concurrence suggère de façon spéculative.

De même, les contraintes spécifiques liées au fret transporté sous la forme de remorques non tractées rendent illusoire la possibilité de réaliser des rotations de jour ou de libérer un quai en journée (temps nécessaire au débarquement, départ des remorques sortantes puis accueil des remorques entrantes, temps nécessaire aux formalités et à l'embarquement).

L'hypothèse selon laquelle le recours à des navires Ro-Ro (uniquement destinés au fret) offrirait plus de souplesse par rapport aux horaires n'est pas justifiée, les exemples de rotations commerciales pour ces navires en Méditerranée se trouvant plutôt sur des lignes non quotidiennes (3 j/semaine) et des escales longues pour atteindre un remplissage maximum.

2.4 : Les recommandations transversales de l'Autorité de la Concurrence

Indépendamment de ses remarques propres à chacun des secteurs examinés, l'Autorité de la Concurrence considère que des facteurs communs propres à l'ensemble des secteurs analysés, résultant de la situation géographique spécifique de la Corse (insularité et présence de massifs montagneux), ainsi que de la prépondérance des activités touristiques dans l'économie locale, sont à l'origine d'un degré structurellement élevé de concentration en Corse.

Pour permettre de conduire une politique de concurrence plus adaptée à ces spécificités, l'ADLC suggère que lui soient conférés de nouveaux pouvoirs et/ou que de nouveaux instruments juridiques soient institués :

- À titre préventif, afin de se prémunir d'une concentration excessive de certains secteurs par le jeu de fusions-acquisitions non contrôlées, le pouvoir pour l'ADLC de se saisir d'office de l'examen d'opérations de concentration qui, tout en étant sous les seuils de contrôle, sont susceptibles de présenter des risques pour la concurrence, parce qu'elles conduisent à des positions de monopole ou d'oligopoles restreints sur des marchés locaux, qui nuisent aux consommateurs des territoires concernés. Cette solution ne serait pas spécifique à la Corse, mais serait commune à tous les secteurs de l'économie et à toutes les régions de France.
- À titre curatif, le pouvoir pour l'ADLC de prononcer des mesures correctrices structurelles ou comportementales, en cas de préoccupations substantielles de concurrence, y compris en l'absence de position dominante. Ce pouvoir devrait être encadré par un régime procédural strict.
A défaut, un pouvoir d'injonctions structurelles, similaire à celui dont l'ADLC dispose déjà dans le secteur du commerce de détail dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), pourrait permettre à l'ADLC d'imposer des injonctions structurelles en cas de position dominante.
- À titre palliatif, si aucun de ces mécanismes ne parvient à rétablir un fonctionnement concurrentiel normal, des outils de régulation sectorielle pourraient être envisagés pour limiter les effets de ce déficit de concurrence, tels qu'un encadrement des prix de gros et des conditions d'accès à certaines « infrastructures essentielles ». L'éventuel encadrement des prix seraient décidé par décret en Conseil d'Etat après consultation de l'Autorité de la Concurrence.

3- La desserte maritime de demain : enjeux et orientations

La fixation des conditions de desserte et la délimitation du périmètre et du niveau d'intervention de l'Autorité Organisatrice des Transports constituent la question centrale et stratégique soulevée dans l'avis. Le contexte juridique et contentieux qui en constitue la toile de fond mérite néanmoins d'être appréhendé au regard des enseignements issus de la crise sanitaire et économique qui a confirmé la forte sensibilité du besoin en service public à la volatilité de la demande et la nécessité d'un soutien public renforcé. La Corse est bien une île dépendante de son environnement et la continuité des flux est un axe stratégique pour toutes les économies.

A cet égard, la maîtrise publique des transports maritimes est essentielle et un assouplissement de réglementation européenne sur le sujet permet d'envisager une intervention publique forte proposant un service public de qualité dans un cadre sécurisé tant pour les opérateurs que pour l'autorité délégante.

3.1 : La maîtrise publique des transports : un modèle économique à stabiliser

La stabilisation du modèle économique fondé sur une maîtrise publique des transports constitue une approche rationnelle pour répondre aux besoins de service public de la Corse, des Corses, et de l'ensemble des usagers.

Dans le contexte actuel, les aménagements apportés aux DSP ont contribué à garantir la continuité du service public de transport maritime et de fret, dans le strict respect du cadre législatif et réglementaire applicable et sans mettre en péril la

pérennité économique des compagnies délégataires. Des comités de suivi opérationnels ainsi que des comités économiques et juridiques ont été mis en place avec les acteurs concernés dès le mois de mars.

Les plans de flotte de la DSP ont ainsi été modifiés, avec des ajustements de rotation selon les fréquentations observées, tout au long de la mise en application des décrets liés à la pandémie limitant la mobilité et certaines activités économiques.

Les déplacements de passagers, notamment professionnels, malades et étudiants ont été assurés. Le transport de matières dangereuses a pu se faire normalement avec prioritairement l'acheminement d'oxygène pour les structures médicalisées. Le reste des marchandises comme des denrées alimentaires ont été acheminées régulièrement et aucune pénurie n'a été constatée.

Les aides à l'exportation de la production insulaire ont bien fonctionné et par exemple la campagne dite de clémentines s'est parfaitement déroulée avec la prise en compte des avis de professionnels (agrumiculteurs, agriculteurs, transports routiers) lors d'une concertation dédiée.

Cette continuité de service a été négociée avec les compagnies dans le cadre juridique de la « circonstance imprévue » indépendante de l'action des délégataires et perturbant de manière importante l'économie des contrats. A ce titre, les compensations financières versées aux compagnies ont été calculées selon une méthode d'évaluation commune clairement encadrée afin de ne pas « surcompenser » les OSP à la charge des délégataires.

Cet impact observé sur les conditions d'exécution de la desserte maritime sur 2020 risque d'être amplifié en 2021 compte tenu du contexte actuel. Parallèlement, le renouvellement des DSP maritimes pourraient concourir à une hausse des dépenses de continuité territoriale que la dotation de continuité territoriale permettrait d'absorber en diminuant mécaniquement l'excédent du montant reversé à la Collectivité de Corse.

3.2 : La nécessaire mise en place d'une étape transitoire pour sécuriser ce modèle

Le classement sans suite de la procédure de mise en concurrence relative au projet de SEMOP est intervenu dans un contexte juridique et économique instable. En effet, les procédures contentieuses introduites par la compagnie maritime Corsica Ferries concernant plusieurs DSP successives sont toujours pendantes et il existe aujourd'hui un fort besoin de faire préciser par Bruxelles sa doctrine en matière de transports maritimes pour la Corse. Par ailleurs, les conséquences des restrictions de déplacements et d'activités liées au contexte sanitaire vont encore fortement peser sur les conditions d'exécution du transport maritime en 2021.

A cet égard, le calibrage des futurs contrats de DSP impose de tenir compte de l'ensemble de ces éléments pour stabiliser et sécuriser l'organisation de la desserte maritime Corse-continent dans le cadre d'un nouveau schéma pour la période transitoire 2021-2022.

La clause COVID -19 intégrée aux projets de contrats de desserte a pour objectif de limiter l'exposition au risque tant pour les concessionnaires que pour le concédant.

Parallèlement, la Collectivité de Corse et l'OTC travaillent à un schéma de desserte maritime à maîtrise publique qui a vocation à être applicable, eu égard aux délais impératifs régissant la matière, à compter de 2023.

Cet objectif politique vise à garantir à la Corse, troisième plus grande île de Méditerranée, un service public maritime de qualité conforme à ses besoins, dont la mise en œuvre participe, dans le respect du droit applicable, à la construction d'une économie intégrant les exigences de garanties sociales et environnementales, et celles d'efficacité et de pertinence économique.

Je vous prie de bien vouloir prendre acte du présent rapport d'information.