

ASSEMBLEE DE CORSE

3 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022

REUNION DES 30 JUIN ET 1ER JUILLET 2022

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**DELIBERAZIONE PÈ A SCELTA DI GESTIONE DI I CAMINI
DI FERRU DI A CORSICA À U TERMINE DI A
DELEGAZIONE DI SERVIZIU PUBLICU ATTUALE**

**DÉLIBÉRATION POUR LE CHOIX DE GESTION DES
CHEMINS DE FER DE LA CORSE À L'ISSUE DE
L'ACTUELLE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC**

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

Le projet de rapport et de délibération qui vous est soumis ce jour est destiné à organiser la fin du contrat de Délégation de Service Public des Chemins de Fer de la Corse, arrivant à échéance le 31 décembre 2023 et décider du futur mode de gestion le plus approprié, à travers une analyse comparative des différents modes de gestion qui peuvent être envisagés.

Ce choix constitue la première étape des travaux de préfiguration du nouveau mode de gestion devant conduire à la création d'un nouvel établissement, au transfert des contrats de travail et de l'activité vers la nouvelle structure exploitante ; toutes ces procédures devant être menées dans le respect des obligations des différentes réglementations, code général des collectivités territoriales, code de la commande publique, Règlementation européenne et code des transports qui impose des délais de transfert de 18 mois.

En premier lieu, il convient de rappeler que les Chemins de Fer constituent, pour la Corse, un élément important de son développement économique et social et de son patrimoine.

La reconnaissance de la valeur patrimoniale du réseau ferré est acquise dans la mémoire collective des corses, tant au niveau industriel et culturel, qu'historique.

Le Chemin de Fer a permis depuis le milieu du XIX^{ème} siècle de structurer l'espace sur l'ensemble du territoire à partir des gares, des ouvrages d'arts qui représentent aujourd'hui un patrimoine de premier plan.

Cette valeur patrimoniale se retrouve dans cette relation étroite entre la ligne et son territoire, lui conférant ainsi un fort sens collectif, mais également symbolique, culturel, de mémoire et socio-économique.

Partant de ce constat, nous devons donc aujourd'hui nous tourner vers l'avenir, avoir un projet ambitieux d'aménagement du territoire et de développement durable, à partir du service public ferroviaire.

Au terme de l'actuelle Délégation de Service Public confiée à la Société Anonyme d'Economie Mixte Locale (SAEML), la Collectivité de Corse entend ainsi renforcer et moderniser le service public ferroviaire insulaire par de nouveaux objectifs de performance de l'exploitation ferroviaire.

La fin de cette concession coïncide avec la définition de nouveaux enjeux des politiques publiques de la Corse, et notamment la volonté de maîtrise d'un secteur stratégique, l'affirmation de la primauté de l'intérêt général et du bien commun et la

sécurisation des investissements sur le long terme.

1. Les Chemins de Fer et le Service Public ferroviaire

La Collectivité de Corse est la seule Collectivité territoriale compétente dans le domaine ferroviaire, en substitution de l'État, en application de l'article L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales.

En 2002, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, la SNCF est devenue concessionnaire pour l'exploitation des services transports de voyageurs et de marchandises jusqu'en 2011.

Au terme de cette première DSP, la Collectivité de Corse a lancé, en qualité d'autorité organisatrice, une nouvelle procédure de mise en concurrence aux termes de laquelle l'exploitation du réseau ferré a été confiée par convention de concession de service public à la SAEML Chemins de fer de la Corse pour une durée de 10 ans jusqu'au 31 décembre 2021, DSP prolongée de deux années, portant ainsi le terme au 31 décembre 2023.

Durant cette période de prolongation, des travaux de préfiguration doivent être menés pour la mise en œuvre d'un nouveau mode de gestion des Chemins de Fer de la Corse, l'organisation du nouvel établissement et l'élaboration du futur contrat d'exploitation.

La SAEML, concessionnaire actuel exploite l'ensemble des services ferroviaires, gère les gares et arrêts, assure l'entretien et la réparation des matériels roulants, ainsi que la maintenance des infrastructures et installations.

La Collectivité de Corse prend à sa charge les investissements et travaux neufs, la mise à niveau des infrastructures et le renouvellement des matériels roulants.

La société d'économie mixte locale exploitante a été créée à l'époque, du fait de l'irrecevabilité de la seule offre déposée par la SNCF, qui était surévaluée par rapport au service demandé.

Cette SAEML a associé les deux Collectivités départementales de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, les deux Chambres de commerce et d'industrie de Corse existantes en 2011, les deux communautés d'agglomération d'Aiacciu et de Bastia et la SNCF.

Avec la suppression des départements, la Collectivité détient 65 % du capital de la SAEML.

Dans ce contexte, et du fait des modifications du cadre législatif et réglementaire, une réflexion a été engagée sur l'évolution du régime juridique de l'exploitation permettant à la Collectivité de Corse de renforcer sa maîtrise sur l'exploitation du réseau et d'élaborer une nouvelle stratégie du transport ferroviaire pour la Corse.

Le présent rapport traduit la volonté de la Collectivité de Corse de pérenniser l'outil ferroviaire par une politique de maintien et de modernisation du service public.

A cette fin, la Collectivité de Corse s'est fortement investie depuis 2016 pour faire de ce mode de transport un puissant vecteur du développement durable, tout en

recherchant la meilleure rentabilité collective.

2. Pour une nouvelle stratégie du transport ferroviaire corse

Le service public ferroviaire doit être défini comme un service d'intérêt général important, qui réclame l'intervention directe de la puissance publique autour des principes de continuité, d'égalité, de mutabilité du transport ferroviaire. Cette nouvelle stratégie s'appuie sur les constats suivants :

- Les Chemins de Fer de la Corse exercent leurs activités en discontinuité avec le réseau national et hors d'une région transfrontalière.
- La Corse est la seule Collectivité propriétaire du réseau ferroviaire depuis 2002, contrairement aux autres régions qui n'ont pas bénéficié de ce transfert par l'Etat.
- De plus, compte tenu de l'importance des investissements et des coûts d'exploitation du réseau, seule une intervention publique peut garantir l'exercice du service public.
- En conséquence, la question éventuelle de l'ouverture à la concurrence et du périmètre géographique de ce service public est tranchée par l'insularité et la discontinuité avec les zones économiques transnationales, contrairement à d'autres régions européennes.

Ainsi, l'activité de transport de personnes par chemin de fer ne doit pas uniquement relever du droit commun de la concurrence et des règles de rentabilité financière, mais doit garantir l'accès à ce service pour chaque habitant et permettre la mise en place de rapports de solidarité.

Les solutions retenues devront ainsi permettre de pallier certaines défaillances de l'économie dans les domaines sociaux, environnementaux et territoriaux.

Dans ce cadre, le transport ferroviaire peut être un facteur clé d'attractivité et de compétitivité à l'échelle du territoire, par la réduction des inégalités sociales et territoriales en assurant la mobilité pour tous.

De plus, ce mode de transport représente un élément important de la transition énergétique pour la prise en compte des enjeux liés au changement climatique.

L'efficacité énergétique des transports sur rail est encore plus affirmée en matière de transport de marchandises : alors que la masse des voyageurs représente 15 % de la masse d'un train, celle des marchandises peut en représenter les 2/3.

Le train est 32 fois moins polluant que la voiture et représente le mode de transport le plus écologique avec une valeur de 5,4 g CO²/voy.km.

A titre indicatif, un autorail consomme 2 litres de gazole par km parcouru en transportant 200 voyageurs, soit 400 passagers transportés en unités multiples (UM).

L'écomobilité devient donc élément clef de la politique des transports dans le cadre de l'intermodalité. L'intermodalité est l'aptitude d'un système de transport à permettre l'utilisation successive d'au moins deux modes, intégrés dans une chaîne de déplacement afin de garantir un cheminement sans rupture entre les différents modes de transport utilisés au cours d'un même déplacement (voiture-bus/train).

L'intermodalité-voyageurs facilite le franchissement des échelles de mobilité du local au territorial à la fois par la massification et l'individualisation, dans un contexte de prise en compte des impacts environnementaux et de coûts collectifs.

D'un point de vue opérationnel, l'intermodalité a toute sa pertinence sur les réseaux périurbains et peut représenter une alternative au modèle unique tout-voiture/bus, ou tout camion.

Il s'agit d'une correspondance entre deux réseaux d'amplitude différents, entre transports collectifs (bus-train) et entre transport individuel et collectif (voiture-train), pour lesquels le nombre de stationnements, les itinéraires, et les horaires fondent la politique des transports intérieurs.

Le développement de cette connexion entre différents modes de transport consistera à organiser des flux significatifs afin de les « rabattre » sur le train, augmenter ses parts modales et développer les activités ferroviaires.

L'organisation et le déploiement de ce transport doivent répondre aux besoins collectifs de mobilité de la population au niveau de chaque bassin de vie.

Sur un plan plus général, l'intervention de la Collectivité peut garantir des équilibres financiers durables et la maîtrise des coûts d'exploitation et des charges d'investissement.

Pour l'atteinte de ces objectifs, les transformations à mener ne sont pas seulement d'ordre industriel et économique, mais doivent également intégrer une dimension politique et culturelle.

- Politique car le rapport du pouvoir politique au ferroviaire doit prendre en compte les enjeux de la mobilité pour les territoires et leurs habitants à travers le digital, l'intégration multimodale des transports intérieurs, les innovations technologiques (robotisation/autonomisation, optimisation des dessertes en temps réel) et les modes d'exploitation en voie unique les plus novateurs.
- Culturelle car le Chemin de Fer de la Corse joue toujours un rôle particulier dans la mémoire collective des corses et de leur histoire contemporaine, aux plans économique, industriel et patrimonial.

Il nous incombe donc de nous prononcer sur le choix du mode de gestion le plus adapté aux besoins de mobilité tout en garantissant une utilisation rationnelle de l'argent public. Le mode d'organisation et de régulation de ce service public essentiel doit également s'inscrire dans la construction de l'économie de notre territoire, en relation avec ses traditions, ses institutions et sa culture.

3. Les recommandations de la CRC

La Chambre Régionale des Comptes de Corse s'est également attachée à apprécier les conditions d'exercice de la compétence ferroviaire par la Collectivité de Corse et de l'exploitation ferroviaire par la SAEML dont les conclusions ont fait l'objet de deux rapports d'observations définitifs :

- Du 18 avril 2011 pour la SAEML Chemins de Fer de Corse - exercices 2011 à 2015 :

- Du 26 février 2021 sur l'exercice par la Collectivité de Corse de sa compétence transports ferroviaires.

Sans reprendre l'analyse de ces rapports qui a fait l'objet de débats au sein de notre Assemblée, la Collectivité de Corse doit saisir l'opportunité de la fin de la délégation de service public pour confirmer sa volonté de prendre en compte les recommandations formulées sur l'exercice de la compétence transport ferroviaire de la Collectivité et sur les conditions de l'exploitation des chemins de fer.

Pour l'essentiel, la Chambre relève une lourdeur de l'organisation de la compétence ferroviaire au sein de la Collectivité de nature à handicaper la mise en œuvre de la politique ferroviaire corse que ce soit en investissement ou en fonctionnement, regrettant que la Collectivité ne puisse développer ses projets ou avoir un réel pouvoir au sein de la SAEML dont elle est pourtant largement majoritaire et dont elle assure une grande partie des recettes d'exploitation à travers la compensation publique versée.

La Collectivité a d'ores et déjà pris en compte ces critiques et recommandations dans le choix proposé du futur mode de gestion, analysant les avantages et inconvénients de chacun des modes de gestion possibles au regard des éléments contenus dans chacun des deux rapports d'observations.

4. Le choix d'un nouveau mode de gestion pour les Chemins de Fer de la Corse

Conformément au code général des collectivités territoriales, au code des transports et au règlement CE n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil européen du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, l'Autorité organisatrice détermine librement le mode de gestion dans lequel sera exploité le service public ferroviaire.

C'est dans ce contexte et à partir des éléments de l'analyse faite par la Collectivité que tous les modes de gestion possibles ont été analysés.

L'ensemble de la réglementation applicable confère à la Collectivité la possibilité de satisfaire par ses propres moyens aux besoins du service public ferroviaire ou de recourir aux prestations et fournitures de tiers.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne saurait faire obstacle à cette liberté de choix.

En conséquence, la collectivité peut faire le choix d'externaliser la gestion de ce service ou de le gérer par ses propres moyens.

Trois modes de gestion peuvent être envisagés par la Collectivité :

- Gestion externalisée
- Gestion en quasi régie
- Gestion directe.

Quel que soit le régime juridique du futur mode de gestion, la réflexion s'appuie sur des éléments communs qu'il convient de rappeler.

A. Données communes à tous les modes de gestion

A.1. Le calendrier social de mise en œuvre

Le choix à faire devra respecter les réglementations applicables en matière ferroviaire telles qu'elles résultent du Règlement européen n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, du code de la commande publique et des règles du code des transports relatives aux modalités de transfert du personnel, dans un délai compatible avec le terme de l'actuelle délégation de service public.

En effet, la collectivité dispose d'un délai de dix-huit mois avant l'échéance contractuelle pour assurer le choix du mode de gestion, sa mise en œuvre et le transfert des salariés, délai contraint en matière de délégation de service public.

Néanmoins, les modalités de transfert du personnel des CFC, actuel concessionnaire, telles que prévues par le Code des transports, s'appliquent quel que soit le mode d'exploitation futur.

Ainsi, que le transfert ait lieu vers un nouveau concessionnaire de droit privé ou vers une structure de droit public dans le cadre d'une reprise en régie, tous les salariés ayant une ancienneté de plus de 6 mois bénéficieront de la possibilité de choix que leur ouvre la réglementation, leur transfert ne pouvant se faire que sur la base du volontariat.

Les contrats de travail seront maintenus et resteront soumis aux dispositions du code du travail à l'exception du Directeur et du Comptable dans le cadre d'une gestion internalisée. L'ensemble des accords collectifs sera géré conformément aux règles du Code précité prévues pour tout transfert de personnel dans le cadre d'une reprise d'une entité autonome sans que la forme publique ou privée de la future gestion ne soit source de différenciation.

Des travaux préparatoires ont été menés conjointement avec les organisations syndicales, recueillant un large consensus. Au cours de ces réunions de travail, il a été constaté qu'un certain nombre de dispositions du code des transports organisant le transfert des contrats de travail des agents entre opérateurs ferroviaires étaient inadaptées aux CFC, compte tenu de leur forme juridique et des limitations légales posées à leur objet social. C'est la raison pour laquelle une procédure d'information-consultation du CSE sur le projet de changement de mode de gestion des CFC et sur ses implications sociales pourra être lancée, après avoir recueilli votre décision sur le choix du futur mode de gestion.

A.2 L'absence de séparation comptable entre infrastructures et exploitation

Le premier changement, introduit par la directive communautaire CEE n° 91-440 du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, relative au développement des chemins de fer au sein de l'UE, a concerné la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation. La directive imposait *a minima* une séparation sur le plan comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et la ou les entreprises ferroviaires qui utilisent cette infrastructure.

Cette interdiction a été reprise, dans le code des transports, par l'article L. 2122-4.

Néanmoins, l'article 2 de la directive prévoyait une exception, également reprise dans l'article susvisé, visant à exclure de cette obligation « Les entreprises ferroviaires dont l'activité est limitée à l'exploitation des seuls transports urbains, suburbains ou régionaux », les services régionaux étant eux-mêmes définis comme « services de transport destinés à répondre aux besoins de transports d'une région ».

Dès lors et quel que soit le futur mode d'exploitation, pour mieux prendre en compte les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes et rendre le service plus efficient, la Collectivité pourra utilement confier au même exploitant tout ou partie de l'investissement et de l'exploitation, le réseau étant régional et autonome (article L. 2122-4 du code des transports).

A.3. Les principales données financières de l'exploitation ferroviaire

Pour apprécier le futur mode d'exploitation, il convient de les analyser au regard des chiffres clés de l'exploitation actuelle permettant de mesurer l'implication financière de la Collectivité de Corse. En année d'exploitation courante :

- *les charges d'exploitation s'élèvent à environ 29 millions d'euros en moyenne dont :*
 - 64 % pour la masse salariale
 - 20 % de charges externes notamment entretien maintenance

- *Les recettes d'exploitation sont de l'ordre de 29 millions en moyenne dont :*
 - 83 % proviennent de la contribution de la Collectivité et de la compensation pour objectifs de service public (24 millions environ) ;
 - 11 % proviennent des recettes usagers ;
 - Le solde de reprises de provisions annuelles

Comme tous les services de transports publics de voyageurs, l'implication financière de l'Autorité organisatrice est fondamentale, impactant l'analyse financière de prise de risques au sein de l'exploitation.

B- La gestion externalisée

Les besoins de la Collectivité peuvent être satisfaits par le recours à un tiers sous la forme de marchés publics et de délégations de service public (concessions).

Cette externalisation peut se faire à travers une société commerciale de portage intégrant des personnes publiques (SEML, SEMOP) ou auprès d'une société commerciale exclusivement détenue par des capitaux privés (B).

Les critères de choix communs à toute externalisation prendront en compte :

- Des critères objectifs :
 - la souplesse de fonctionnement reconnue aux exploitants, structures de droit privé, non soumis aux règles de droit public ;
 - la connaissance plus importante de l'exploitation des coûts du service et donc du rapport qualité/service même si la montée en compétence publique, le transfert des personnels et le recours à une comptabilité analytique sont de nature à

minimiser un tel critère ;

- la compétence accordée aux entreprises spécialisées ;
- le surcoût pour la Collectivité lié à l'obligation de ressources internes capables de définir, superviser et de contrôler techniquement et financièrement l'exploitation externalisée.

- Des critères subjectifs

- La volonté d'une structure entre Collectivité et usagers

- Le transfert des moyens financiers et du potentiel de financement de même que les objectifs de la Collectivité en matière de :

- Limitation des risques d'exploitation qu'ils soient d'investissement ou de gestion ;

- Qualité du service ;

- Situation locale de l'emploi.

B.1 L'exploitation par marché de prestations de service public local

L'avantage essentiel d'un marché est que le prestataire est payé de la prestation d'exploitation par un prix réputé couvrir l'ensemble des dépenses et frais du service d'exploitation du service ferroviaire tel qu'il a été défini préalablement par la Collectivité et contractualisé avec le prestataire choisi après mise en concurrence.

Cet avantage paraît mince au regard des principaux inconvénients de ce mode d'externalisation :

- L'essentiel des risques pèse en fait sur la collectivité ;

- La définition préalable obligatoire des besoins publics et l'encadrement des possibilités contractuelles d'évolution sont de nature à figer le service public ;

- La durée obligatoirement courte et l'obligation régulière de mise en concurrence font peser un risque sur la pérennité du service et handicapent son bon développement.

Pour la Collectivité de Corse, la spécificité du service confié implique à la fois des investissements lourds, une souplesse d'organisation des services et une source de financement fortement tributaire du niveau de fréquentation ferroviaire. Ces caractéristiques sont peu adaptées à une exploitation par marché public.

B.2 La concession

Un contrat de concession (ou délégation de service public) est défini par le code de la commande publique comme étant « *un contrat par lequel une autorité concédante confie la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* ».

Le code précise que « *la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés* ».

Les principaux avantages d'une concession peuvent apparaître comme permettant à la Collectivité de Corse tout à la fois de :

- Bénéficier de compétences techniques et humaines pour l'activité concernée ;
- Transférer totalement ou partiellement les risques d'exploitation tout en assurant un fort contrôle et des sanctions contractuelles de nature à rendre l'exploitation plus vertueuse.

Néanmoins en l'espèce, les particularités du réseau ferroviaire corse, géographiques, topographiques, d'exploitation pèsent fortement sur ces avantages théoriques, limitant grandement les perspectives de rémunération du concessionnaire.

Les coûts d'exploitation du réseau ferroviaire corse ne permettent pas de parvenir à l'équilibre et la Collectivité de Corse doit participer à la couverture des charges (de l'ordre de 80 %), ce qui a pour effet de retransférer l'essentiel des risques financiers sur la personne publique.

Le risque financier pouvant apparaître important pour un concessionnaire de droit privé, le contrat pourra être source de surcoûts par la prise en compte dès l'origine des aléas, surcoûts d'exploitation. Le risque du concessionnaire se limitera alors au défaut de réalisation du plan d'affaires prévisionnel qu'il aura lui-même établi.

De même, comme en matière de marché de prestations de service public local, le contrat évoluera dans un cadre très contraint imposé par le code de la commande publique et son évolution sera particulièrement malaisée sans prendre le risque que les modifications soient considérées comme portant atteinte à la mise en concurrence initiale.

Enfin, la mise en concurrence et la possibilité d'un changement de titulaire sont de nature à freiner la possibilité de développements nouveaux nécessitant de nouveaux investissements.

Nonobstant l'externalisation du service, son efficacité dépend de la qualité du dialogue entre concédant et concessionnaire et du contrôle qu'exercera la Collectivité.

La Collectivité de Corse devra donc maintenir des équipes dédiées et spécialisées capables d'être le relais technique et opérationnel et d'assurer un contrôle sur la qualité et l'offre du service, le respect des engagements contractuels et la gestion financière et comptable du contrat.

Si le souhait est celui d'une externalisation, il convient que la Collectivité se positionne sur la forme de société concessionnaire entre SAEML, SEMOP et société détenue à 100 % par des personnes privées.

B2.1 La concession à une SAEML

- La participation publique au capital social d'une SAEML entreprise ferroviaire La composition de la SAEML CFC, lors de sa création, a répondu à des impératifs d'opportunité qui s'opposent désormais aux règles de compétence des collectivités locales rappelées par le Conseil d'Etat et pris en compte dans la réglementation prévue par le code général des collectivités territoriales.

La création de la collectivité à statut particulier de Corse a permis de réunir, au sein d'une seule entité, les compétences légalement reconnues à une région et à un département.

Ainsi, ont disparu les 2 échelons de collectivités territoriales : la Région Corse et les départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud.

La Collectivité de Corse exerce seule la pleine compétence d'autorité organisatrice des transports de voyageurs par chemins de fer, à l'exception de toute autre collectivité locale.

La reconnaissance de cette compétence au seul niveau Région / Collectivité de Corse est confortée par le code des transports lui-même qui prévoit la possibilité pour certaines Métropoles, autorités organisatrices de mobilité urbaine et péri-urbaine de première importance d'y être associées par contrat.

Les autres collectivités ne semblent pouvoir intervenir que par avis prévus par l'article L. 2121-5 du code :

« Toute création ou suppression de la desserte d'un itinéraire par un service régional de personnes ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service régional de personnes est soumise pour avis aux départements et aux communes concernés ».

La présence, au sein de l'actionnariat de la SAEML, des Communautés d'agglomération d'Ajaccio et de Bastia n'est plus envisageable. En application de l'article L. 121-1 du code général des collectivités territoriales, une collectivité territoriale ne peut participer au capital d'une telle société que dans le seul cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi ».

De même, la présence des deux établissements consulaires, ou d'un établissement unique issue de la fusion des deux chambres, impose la même solution. L'article L. 710-1 du code du commerce leur accorde la possibilité de créer et gérer des équipements, au nombre desquels ne semblent apparaître ni les infrastructures ferroviaires, ni les gares. Rien ne permet d'affirmer que l'exploitation déléguée d'un service notamment de transport public de voyageurs et non d'un équipement est possible.

Répondant à un principe de spécialité, l'EPIC CCI ne peut donc s'octroyer de compétences que la loi ne lui a pas reconnues.

Le recours à une forme de SEML impliquerait donc que la Collectivité soit le seul actionnaire public de la société, en ce compris si la SAEML actuellement concessionnaire devait être le futur titulaire.

- Des autres caractéristiques d'une concession à une SAEML

Contrainte de détenir au minimum 51 % du capital de la société, la Collectivité de Corse devrait trouver un ou plusieurs partenaires privés capables d'investir à hauteur des 49 % restant ou, à défaut, augmenter sa participation dans la limite de 85 % du capital.

Si une mixité capitaliste permet en principe une répartition des rôles et des risques tout en permettant à l'actionnaire public un contrôle interne et contractuel du service, la SAEML est un régime hybride dans lequel les partenaires privés vont pouvoir œuvrer pour des finalités plus lucratives que ne le souhaiterait l'actionnaire public.

Enfin, la présence d'un actionnaire privé empêche la qualification de « structure in house » et impose une mise en concurrence de façon périodique, comme toute concession, faisant ainsi prendre le risque d'un changement de concessionnaire et de stratégie.

L'évolution contractuelle pour faire face aux développements et contraintes du service sera là encore très difficile à mettre en œuvre au regard des règles de transparence prévues par le code de la commande publique et confirmée par la jurisprudence.

Ainsi, dans cette configuration propre à la situation de la Corse, la Collectivité aurait des risques financiers accrus, internes et externes, par rapport à une structure d'économie mixte classique, se rapprochant en cela d'une gestion internalisée sans pour autant en avoir les avantages.

B.2.2 La concession à une SEMOP

Prévue par l'article L. 1541-1 du code général des collectivités territoriales, la SEMOP, société d'économie mixte à objet unique, répond aux exigences suivantes :

- L'actionnariat peut être composée de deux personnes ;
- La participation publique au capital de la société est comprise entre 34 % et 80 % ;
- Elle est créée pour la durée de la seule mission contractuelle qui lui est confiée.

Outre les avantages et inconvénients relevés pour la SAEML, l'inconvénient majeur de la SEMOP est que le choix du partenaire, actionnaire privé, n'est pas libre mais qu'il résultera de la procédure de mise en concurrence, procédure unique qui attribue la qualité d'actionnaire au candidat présentant la meilleure offre au regard des critères de choix de l'offre.

Enfin, la SEMOP est plus un contrat qu'un partenariat et toute évolution, diversification dans l'activité ou dans la répartition capitalistique en cours d'exécution contractuelle est fortement encadrée et limitée.

B.2.3. La concession à une structure exclusivement détenue par un opérateur privé

Véritable système concessif, la Collectivité n'est liée que par la seule voie contractuelle.

Si la Collectivité ne supporte aucun risque direct d'exploitation du fait de sa non-participation au capital de la société concessionnaire, si à priori, le concessionnaire est un sachant dans le domaine d'activité concerné qui fera profiter la concession de son expertise d'exploitant ferroviaire, la Collectivité ne pourra intervenir et n'aura pas d'influence dans l'organisation et le fonctionnement de la structure lui permettant une maîtrise directe de l'exploitation.

Toute société commerciale concessionnaire va nécessairement rechercher un bénéfice sur l'exécution des activités économiques concédées, souhaitant obtenir un taux de rentabilité interne (TRI) suffisant pour rémunérer leurs propres actionnaires, bien loin des préoccupations d'intérêt général de la Collectivité de Corse.

Elle pourra être tentée de limiter le risque commercial qu'elle accepte de supporter en retenant un niveau de couverture faible, imposant ainsi à la Collectivité une participation financière publique importante par une forte compensation d'objectifs de service public.

Enfin et comme pour toute externalisation, la remise en concurrence à date périodique pourrait entraver la volonté publique d'un développement pérenne et dynamique d'un véritable projet ferroviaire.

B. La quasi-régie

Le contrat de quasi-régie désigne un marché public ou un contrat de concession conclu entre un pouvoir adjudicateur - y compris lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice - et une personne morale de droit public ou privé qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue le prolongement administratif de celui-ci. C'est pourquoi l'on parle de contrat de « quasi-régie » ou « in house ».

Désormais, la définition et les règles générales applicables à ces contrats figurent aux articles L. 2511-1 et L. 2521-1 et suivants du code de la commande publique (CCP) pour les marchés et aux articles L. 3211-1 et L. 3221-1 et suivants de ce code pour les concessions. Ils peuvent être conclus sans être précédés de mesures de publicité et de mise en concurrence.

Une gestion en quasi-régie se réaliserait à travers la création d'une structure spécifique qu'est la société publique locale.

La SPL se définit comme une société anonyme, créée notamment pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial, dont le capital est exclusivement détenu par au moins 2 personnes publiques ayant compétence à intervenir dans le domaine d'activité concerné (Article L. 1531-1 du CGCT).

L'actionnariat, exclusivement public, suppose donc au moins que deux personnes publiques participent au capital social.

A cet égard, la difficulté réside dans le fait de trouver deux collectivités disposant d'une compétence légale ou statutaire en matière ferroviaire.

Dans le cas présent, la gestion du réseau ferroviaire relève de la compétence exclusive de la Collectivité de Corse quel que soit le périmètre géographique que couvre le réseau, comme précédemment relevé.

Dès lors, la Collectivité est la seule collectivité locale à pouvoir être actionnaire de la SPL.

Il est impossible de trouver une autre personne morale de droit public qui serait également compétente en matière de transport ferroviaire.

La SPL n'est donc pas juridiquement envisageable.

C. La gestion directe

Le chapitre II intitulé « Gestion directe des services publics » titre Ier du Livre IV « Services publics locaux » vise les différents régimes juridiques applicables aux services publics locaux sur lesquels la personne publique souhaite exercer un lien direct.

Les articles L. 1412-1 et suivants organisent ainsi « l'exploitation directe » des services publics locaux qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux.

Article L. 1412-1 CGCT ;

« Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article [L. 14131](#)... ».

Ce mode de gestion consiste en la prise en charge directe du fonctionnement du service public par la personne publique qui le crée ou le reprend avec ses propres moyens matériels et humains.

Les articles R. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales évoquent à cet égard « les régies municipales » sous les formes suivantes :

- **La régie simplement dotée de l'autonomie financière** (service pris directement en charge par la personne publique, véritable gestion directe ou régie directe) ;
- **La régie dotée de l'autonomie financière et administrative** (établissement public) qui s'apparente à une régie plus indirecte.

D.1 La régie dotée de la seule autonomie financière

Une régie dotée de la seule autonomie financière peut se définir comme un service individualisé ne disposant pas de la personnalité morale car intégré dans la personnalité juridique de la collectivité qui l'a créée. Il dispose cependant d'un budget distinct du budget de la collectivité et d'un organe de direction propre qui dispose de compétences résiduelles. L'essentiel des pouvoirs est conservé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Le Président du Conseil exécutif est l'ordonnateur. La mise en œuvre est aisée car il n'existe pas de décision formalisée à prendre.

Créer une telle régie signifie tout à la fois que la Collectivité accepte une prise de risque totale mais aussi qu'elle veut que le service soit exclusivement au service des usagers, sans recherche de profit pour un tiers.

Elle dispose de statuts et d'une dotation initiale.

Elle est administrée par un conseil d'exploitation et par un directeur.

Compte tenu du niveau de recettes de la régie, le comptable peut être celui de la

Collectivité ou un comptable désigné ad hoc (article R. 2221-76 CGCT). La comptabilité doit être tenue conformément à l'instruction M43 applicable aux services publics locaux de transport de personnes.

D.1.1 Les avantages de cette solution :

Les services sont directement gérés et contrôlés en interne par la Collectivité. Le choix de cette forme de régie révèle la volonté de la Collectivité de ne laisser que très peu d'autonomie.

La Collectivité peut ainsi maîtriser elle-même la politique de service public qu'elle entend mener, même si elle en assume tous les risques d'exploitation.

La Collectivité est dispensée de mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence au sens du Code de la commande publique. Il n'existe pas de contractualisation avec un tiers sauf si la régie a besoin de prestations de services sur la base de marchés publics soumis au Code de la commande publique.

D.1.2 Les inconvénients de cette solution :

Le service ferroviaire est exploité comme un service de la Collectivité et ne dispose pas d'une autonomie d'exécution pourtant nécessaire à tout service public industriel et commercial.

Les décisions relèveraient pour partie de l'Assemblée de Corse et pour les moins importantes d'un conseil d'exploitation, ce qui peut rendre moins fluides leurs adoptions.

Outre la rigidité de la comptabilité publique à laquelle l'exploitation serait soumise, la lourdeur du fonctionnement relevée par la Chambre Régionale des Comptes serait en l'espèce étendue aussi à l'exploitation elle-même.

D.2. La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

Les caractéristiques de cette structure empruntent à celles relevées pour la régie dotée de la seule autonomie financière, notamment son caractère 100 % publique, à l'exception des points suivants :

- Elle dispose de la personnalité juridique (établissement public) ;
- Elle dispose d'un pouvoir de gestion financière ;
- Elle est chargée de prendre en charge une activité économique ;
- Elle est administrée par un conseil d'administration et un organe délibérant ;

La formule adaptée pour ce mode de gestion en régie serait un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) local, rattaché à la Collectivité de Corse.

L'établissement est doté d'un budget propre alimenté par des redevances versées par les usagers et/ou des compensations tarifaires ou compensation d'obligation de service public, libéralités, emprunts, aides publiques (subventions, aides d'Etat), etc.

Les règles budgétaires et comptables lui imposent de disposer d'un budget en

équilibre. Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ». C'est sur la base de cet article que le représentant de l'Etat dans le département peut saisir la chambre régionale des comptes s'il constate que le budget d'un EPIC n'est pas voté à l'équilibre.

La matérialisation des relations entre la Collectivité et l'EPIC prend la forme d'un contrat d'objectifs et de performances pour assumer l'exploitation du service public.

D.2.1 Les avantages de cette solution

L'EPIC présente les mêmes avantages que la régie dotée de la seule autonomie financière mais son indépendance est plus importante. Sa personnalité morale lui permet de prendre et de mettre en œuvre les décisions nécessaires à la réalisation de la mission de service public qui lui a été confiée sans en référer préalablement à la Collectivité ou à l'Assemblée de Corse, dans le respect du contrat d'objectifs et de performances conclu entre les parties.

La Collectivité de Corse restera cependant maître de la détermination de la stratégie ferroviaire et supervisera sa mise en œuvre directement à travers le conseil d'administration dont l'Assemblée de Corse désigne les membres sur proposition du Conseil exécutif.

A travers son Etablissement public, la Collectivité de Corse met en place une gestion « in house », qui paraît plus appropriée, compte de ses prérogatives en matière ferroviaire.

Un EPIC assure l'exploitation en vertu d'un contrat d'objectifs avec des comptes à rendre à la collectivité concédante. Cette formule permet néanmoins d'offrir davantage de souplesse pour adapter le contrat en cas d'aléa technique ou économique imprévisibles au moment de la conclusion de ce dernier. Leur prise en compte est facilitée par l'absence de contrainte issues du Code de la commande publique.

La durée du contrat permet à la Collectivité de s'assurer de la pérennité de son choix et de garantir la mise en œuvre de sa stratégie pour le service de transport et les activités qui s'y rattachent (intermodalité, transport de marchandises...).

Il est à noter qu'un certain nombre d'investissements a été réalisé, et notamment :

- L'extension de la Commande Centralisée de Voie Unique (CCVU) à l'ensemble du réseau, avec la création d'inter croisements autorisant le cadencement des circulations ;
- L'agrandissement des ateliers de Casamozza, permettant une industrialisation

de la maintenance des matériels roulants ;

- La valorisation du patrimoine par la construction et la rénovation de nombreuses gares et abords, ainsi que l'aménagement de haltes supplémentaires,
- Le lancement des études préparatoires pour la définition des besoins et le choix des nouveaux matériels roulants,

L'implication financière de la Collectivité ne lui fera pas supporter plus de risques financiers d'exploitation qu'une gestion externalisée compte tenu du niveau de couverture des charges assuré par des fonds publics.

Une telle gestion aura par contre l'avantage de garantir la maîtrise publique des coûts sans recherche de marge bénéficiaire.

D.2.2. Les inconvénients de cette solution

L'EPIC est soumis au principe de spécialité. Il ne dispose donc pas de compétence générale. Dès lors, il ne peut exploiter que les activités décrites dans ses statuts. Il peut néanmoins réaliser des activités accessoires si elles sont le complément normal de sa mission statutaire et si ces activités sont à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public.

En cas de volonté de générer une intermodalité entre les services de transports routiers vers le transport ferroviaire, il conviendra donc simplement d'anticiper ce choix par la rédaction d'un objet statutaire adapté.

L'obligation de disposer d'un budget à l'équilibre a pour conséquence que toute éventuelle sanction financière appliquée par la collectivité en cas de manquement de l'établissement dans ses obligations contractuelles serait, en cas de résultat déficitaire en fin d'exercice, en tout ou partie neutralisée par cette règle de l'équilibre budgétaire. En effet, si ces mesures coercitives devaient entraîner un résultat déficitaire, l'établissement n'aurait d'autre choix que de modifier son budget en créant des économies ou de nouvelles ressources, soit de les compenser avec des bénéfices antérieurs.

L'établissement est soumis au code de la commande publique pour tous les besoins du service en qualité d'entité adjudicatrice et pour ses besoins de services, fournitures et travaux dont le montant global serait supérieur à 40 000 € HT (seuil applicable depuis le 1^{er} janvier 2020).

En conclusion, les possibilités de choix de la Collectivité de Corse sont réduites par l'impossibilité de toute autre collectivité locale d'intervenir directement dans une structure en charge de l'exploitation du service public ferroviaire.

La voie d'une quasi-régie par création d'une Société publique locale est inenvisageable du fait de l'impossibilité légale de participation d'une autre collectivité locale à participer au capital d'une entreprise ferroviaire.

Dès lors, la Collectivité est la seule à pouvoir participer à toute structure partenariale avec un opérateur économique privé.

Dans tous les choix d'externalisation, l'obligation de participation d'un opérateur économique privé susceptible de présenter les compétences techniques et financières adaptées et suffisantes fait peser un risque très important de carence de

l'initiative privée, dans le contexte particulier du chemin de fer corse.

Par ailleurs, l'implication financière nécessaire de la Collectivité est de nature à minimiser la réalité du transfert de risques, élément pourtant essentiel de l'externalisation, sans pour autant lui donner la complète maîtrise de l'organisation du service ferroviaire.

Enfin, l'espace temporel concessif n'est pas en adéquation avec les enjeux de la politique de transport et de développement économique par le ferroviaire initiés dans le cadre d'un service public.

Toute concession, dans ce contexte particulier, paraît inadaptée et ne doit pas être préconisée.

Au contraire, pour répondre aux objectifs de la nouvelle stratégie ferroviaire et prendre la complète mesure des recommandations de la Chambre Régionale des Comptes corse, la voie de la gestion directe doit être privilégiée.

La nécessaire souplesse d'organisation et de mise en œuvre, gage de réussite, plaide pour la création d'un Etablissement public industriel et commercial, régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La maîtrise complète directe et indirecte de l'organisation du service est de nature à être un avantage déterminant pour la Collectivité sans une réelle augmentation de son exposition aux risques d'exploitation.

Cette création s'inscrit dans une vision partagée dans laquelle le futur EPIC, opérateur autonome de la Collectivité de Corse, a la responsabilité de mettre en œuvre la stratégie ferroviaire en l'inscrivant dans le cadre des politiques publiques de mobilité, de développement économique, de développement durable et écologique.

La Collectivité de Corse, signataire d'un contrat d'objectifs et de performances, gardera la maîtrise complète de la définition de sa stratégie et de sa mise en œuvre, dans un espace temporel pérenne et sécurisé et accompagnera son établissement dans la mise en œuvre des orientations et actions décrites.

A cet égard, il paraît indispensable qu'une telle démarche implique au regard d'un cadre budgétaire contraint et du principe d'annualité budgétaire, de généraliser la pratique d'une contractualisation pluriannuelle des moyens. Inscrit dans le temps, ce contrat permet de clarifier la contribution de l'EPIC CFC aux objectifs assignés par la Collectivité dans le domaine ferroviaire et d'assurer le suivi des résultats atteints.

CONCLUSION

La création de l'EPIC CFC doit être le marqueur de notre volonté d'exercer pleinement notre compétence dans un secteur important des transports intérieurs de l'île.

La création d'un établissement public à caractère industriel et commercial lève l'hypothèque des mises en concurrence périodiques de l'exploitation et garantit la vision prospective sur les investissements à long terme.

A partir d'une volonté politique forte, l'accès à ce service doit permettre pour chaque

habitant la mise en place de rapports de solidarité, et répondre aux carences et défaillances, notamment dans les domaines économique, social, environnemental et territorial.

Ces considérations invitent ainsi à envisager sous un jour nouveau l'avenir des Chemins de Fer de la Corse, qui doivent être développés et rendus plus attractifs, notamment par l'amélioration de leur qualité de service et en augmentant leur fréquence.

Il convient donc d'organiser à moyen terme leur sortie progressive du diesel, dans un premier temps, par l'adoption de trains hybrides et progressivement par l'électrification du réseau ou l'emploi d'énergies alternatives.

Ces choix techniques sous-tendent la question de la place du ferroviaire en Corse dans l'atteinte des objectifs climatiques et plus globalement dans les enjeux énergétiques sur le long terme.

Alors que les experts du climat de l'ONU ont récemment publié un nouveau rapport consacré aux solutions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, le pack européen « fitfor 55 » encourage le déploiement de solutions de transports terrestres « en commun » de type train (train-tram).

L'avenir du transport ferroviaire pose donc la question de la place que devrait occuper le train dans un monde décarboné et aux ressources énergétiques de plus en plus contraintes.

En effet, le train apparaît comme un « bon élève » concernant les émissions de CO².

Cela est dû à une meilleure efficacité énergétique du mode ferroviaire par passager transporté ou par unité de marchandise.

En moyenne, les émissions des trains TER sont de 30 g par kilomètre parcouru par voyageur ; ces données dépendant du taux de remplissage et de l'énergie utilisée.

Ces valeurs sont à comparer avec des émissions de 85 à 205 g de CO² pour la voiture particulière.

C'est en ce sens que la Collectivité de Corse porte un programme ferroviaire ambitieux, qui a d'ailleurs été récemment jugé comme faisant figure de modèle, par le CEREMA (centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, chargé des transports et placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire).

Le CEREMA a constaté que la remise à niveau des équipements, conjuguée à l'augmentation de l'offre, à coût global constant, ont permis un doublement du trafic en quelques années.

Il a souligné la cohérence des travaux et des projets de la Collectivité, visant à améliorer encore ces résultats, validant ainsi la stratégie de la Collectivité de Corse, tant en termes d'investissements, d'aménagement du territoire, que de mobilité et de recherche de rentabilité collective.

En ce sens, le transport ferroviaire doit être défini comme un facteur clé de compétitivité et d'attractivité à l'échelle du territoire, en assurant la mobilité de tous par la réduction des inégalités sociales et territoriales.

Ce nouvel établissement confortera ainsi le rôle d'autorité organisatrice des transports de notre collectivité, privilégiant l'intérêt général et le droit pour tous d'accès au service public au nom du « bien commun ».

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.