

**RAPPORT SUR LE CHOIX DU FUTUR MODE DE GESTION ET
D'EXPLOITATION DU SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT
FERROVIAIRE CORSE**

Conseil de l'assemblée de Corse – *assemblea di corsica*

Le 2 juin 2022

A titre liminaire :

La Collectivité de Corse est l'autorité organisatrice du service public de transport ferroviaire Corse au sens de l'article L.2131-1 du Code des transports.

A ce titre, il lui appartient de se prononcer sur le futur mode de gestion de cette activité de service public qui sera effectif à compter du 1^{er} janvier 2024.

La gestion d'un service public peut être publique (régie directe), quasi régie (SPL) ou privée (concession).

Aux termes de l'article L.1411-4 du Code général des Collectivités territoriales «les assemblées délibérantes des Collectivités territoriales (...) se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ».

La Collectivité sera donc à même de se prononcer souverainement sur le futur mode de gestion de cette activité de service public sur la base du présent rapport.

CONTEXTE DE L'ACTIVITE FERROVIAIRE EN CORSE

Les premières exploitations du réseau ferroviaire Corse remontent à 1888.

La Loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Région de Corse et son décret d'application du 28 juin 1983 ont consacré la Région Corse en qualité d'autorité organisatrice des transports ferroviaires. L'exploitation du réseau était cependant confiée à la SNCF par décret.

A partir de 2000, la Région de Corse, devenue Collectivité territoriale de Corse, a eu le choix de confier cette exploitation à de nouveaux opérateurs économiques.

De plus, la loi du 22 janvier 2002 a transféré à la Collectivité Territoriale de Corse la propriété du réseau ferré Corse lui permettant ainsi d'en assumer directement la gestion, l'aménagement et le fonctionnement. Cette compétence est codifiée à l'article L.4424-17 du Code général des Collectivités territoriales.

Par une délibération du 17 février 2011, l'Assemblée de Corse a adopté le principe d'une nouvelle concession pour une durée de 10 ans.

Par une délibération du 27 octobre 2011, l'Assemblée de Corse a validé le principe de création d'une société dénommée « Chemins de fer Corse » sous la forme d'une société anonyme

d'économie mixte locale (ci-après la « SAEML ») à laquelle a été confiée la nouvelle concession pour une durée de 10 ans s'achevant initialement le 31 décembre 2021.

La société Chemins de Fer Corse (ci-après CFC) est détenue par plusieurs actionnaires de la manière suivante :

- Collectivité de Corse : 65%
- Communauté d'Agglomération d'Ajaccio : 5 %
- Communauté d'Agglomération de Bastia : 5 %
- Chambres de commerce et d'industrie locales d'Ajaccio et de la Corse du Sud et de Bastia et de la Haute Corse : 10%
- SNCF : 15%

Cette convention a été prolongée par un avenant conclu 19 novembre 2021 et devenu exécutoire le 12 janvier 2022, jusqu'au 31 décembre 2023.

Aussi, « la Collectivité » (ou CC) entend-elle réfléchir au mode de gestion le plus adapté pour le fonctionnement et l'organisation du réseau ferré Corse.

L'analyse des modes de gestion du service public ferroviaire impose de prendre en compte les caractéristiques propres de ce réseau à travers l'insularité, l'histoire et l'identité Corse.

Le réseau

Le réseau ferroviaire de la Corse comporte 232 km de voie avec une ligne principale reliant les 2 grandes agglomérations de Bastia – Ajaccio via Corte et une ligne de Balagne desservant Calvi et Ile Rousse à partir du nœud de correspondance situé à Ponte-Leccia.

Le réseau corse est à voie unique non électrifiée à écartement métrique, avec des points de croisement aménagés essentiellement au niveau des gares, les circulations des trains étant gérées par cantonnement téléphonique entre les gares jusqu'en 2022/2023, excepté sur la section Bastia-Casamozza qui est déjà équipée d'un système de gestion centralisé des circulations.

Le parc de matériel actuel se compose de 12 rames AMG et de 3 rames SOULE. Il n'y a plus de trains de fret. En revanche, il subsiste un service de messagerie de gare à gare.

L'offre de service sur le réseau se répartit en trois grandes catégories :

- des missions interurbaines régulières,
- des missions périurbaines à Bastia et Ajaccio,
- un train des plages entre Calvi – Ile Rousse.

Le niveau de trafic se situe, autour de 37 millions de passagers-kilomètre pour 1 million de train-kilomètres en 2019.

La régularité varie de 82% à 95% selon les missions.

La fréquentation est en très nette progression. Le trafic en voyageurs a augmenté de 75% depuis le 1^{er} janvier 2012 et l'offre km de +35%.

À la suite du transfert du domaine ferroviaire, la Collectivité de Corse, avec l'aide financière de l'État et de l'Union Européenne, a engagé au titre des programmes 2000 – 2006 et 2007 – 2013, plus de 300 M€ d'investissements pour la remise à niveau du réseau tant au niveau des voies, du matériel roulant que de la sécurité :

- Renouvellement des voies sur 172 des 232 km de ligne du réseau (terminé en juin 2010),
- Acquisition de 12 matériels roulants automoteurs neufs (mise en service progressive entre 2009 et 2013)
- Rénovation et extension des ateliers principaux du réseau,
- Sécurisation de l'exploitation avec une gestion centralisée des circulations sur le périurbain de Bastia, permettant également l'accroissement des croisements en gare et la mise en circulation des trains directs (mise en service en novembre 2009).
- Rénovation des principaux ouvrages d'art (tunnels et ponts)

La mise en service de ces investissements permet déjà une nette amélioration des temps de parcours (réduits entre Ajaccio et Bastia à 3h40 en 2021 au lieu de 4h10 en 2004), du confort et de la sécurité des circulations.

La concession actuelle

L'actuel contrat de DSP est de type affermage :

- le Déléataire assure l'entretien et la maintenance,
- la Collectivité de Corse, assure les investissements.

La CDC définit les niveaux de service, la politique tarifaire. Le Déléataire assure l'assistance technique pour le suivi de la sécurité des infrastructures, des circulations et des matériels roulants.

Le délégataire s'est engagé sur une offre (horaires cibles).

Les résultats économiques et financiers prévisionnels, servant de base à l'établissement du montant de la contribution forfaitaire versée par la Collectivité, sont fondés sur la réalisation de la production exprimée en Train-Km et sur l'évolution du prix moyen du voyageur-kilomètre.

Le délégataire assume le risque sur les charges, ainsi que celui sur les recettes, la contribution forfaitaire que lui verse la CDC finançant le déficit d'exploitation prévisionnel et non réel.

Au plan financier

L'analyse des données financières de la concession démontre que, comme tout service public de transports, le service de transport ferroviaire a besoin d'être fortement subventionné et ce d'autant que la configuration géographique et topographique particulière du réseau ne facilite pas la fluidité du trafic.

Les exercices 2020 et 2021 ont de plus été fortement marqués par la crise sanitaire COVID 19.

Ainsi, les données essentielles en K € pourraient être résumées ainsi

| Poste | Exercice 2019 | Exercice 2020 K€ | Exercice 2021 K€ |
|--|----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Salaires et charges | 18 167 | 17963 | 19 528 |
| Maintenance et entretien voies et matériel roulant | 2 742 | 2 861 | 3 130 |
| | | | |
| Recettes usagers | 4 333 | 2.212 | 3 376 |
| Compensation étudiants | 1 314 | 1 246 | 1 344 |
| Contribution publique | 22 283 | 21 477 | 22 752 |

La contribution de la Collectivité représente 22 752 K€ et la compensation pour contraintes des services publics représentent une couverture de l'ordre de 80% à 90 %.

L'exploitation future

La Collectivité de Corse a déjà mené une réflexion sur l'avenir de l'exploitation des chemins de fer corse dans le contexte géographique et économique spécifique à l'île et réglementaire dans le cadre de loi n° 2018-525 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Plusieurs particularités et/ou difficultés ont été mises en exergue qui orientent d'ores et déjà les futurs modes de gestion possibles.

Les particularités géographiques et économiques de l'exploitation ferroviaire

Pour apporter la meilleure réponse possible au mode de gestion ferroviaire, il est impératif de prendre en compte la particularité de l'exploitation ferroviaire de la Corse.

Une seule ligne ferroviaire dessert l'île du Nord (Bastia) à l'ouest (Calvi) et sud-ouest (Ajaccio). La topographie de l'île oblige la voie à traverser le centre de l'île passant dans les montagnes corses

imposant au tracé des rayons de courbure serrés et de nombreuses pentes.

Le réseau est à voie unique non électrifiée, à écartement métrique.

Ces contraintes et particularités ont des conséquences économiques importantes qu'il conviendra de prendre en compte dans la réflexion à mener sur le choix d'un futur mode de gestion :

- Durée du trajet par rapport aux kilomètres parcourus
- Spécificité du matériel et usure particulière
- Double finalité : à vocation de véritable transport ferroviaire de personnes et de marchandises d'une part et de train touristique d'autre part.

Les futurs besoins

Les besoins croissants de mobilité conduisent à une demande de plus en plus forte de la population vis-à-vis du mode ferroviaire.

Ces attentes portent sur la fluidité des déplacements en zones périurbaines, la mobilité interurbaine, le fret ferroviaire et l'accessibilité de tous au service public dans les microrégions.

Les travaux à mener devront fixer les grands axes stratégiques d'un développement durable du mode ferroviaire, dans le cadre d'un modèle économique soutenable et en intégrant les orientations du plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

Les fonctions du service de transport assuré par les Chemins de Fer de la Corse devront :

- Faciliter l'accès des territoires aux usagers : travail, commerce, loisirs, santé, école par une offre de service adapté,
- Faciliter la continuité des modes de transport par l'intermodalité,
- Favoriser l'accessibilité de tous au transport ferroviaire et notamment les personnes à mobilité réduite et les personnes en situation de précarité.
- Minimiser l'impact environnemental des activités ferroviaires, promouvoir des économies d'énergie et favoriser une économie circulaire.

La Collectivité apporte une attention toute particulière sur la gestion de ce réseau ferré. Elle entend pour ce faire retenir un mode de gestion qui répondra au mieux à l'INTERET LOCAL de la Corse.

Le service

Le service de transport ferroviaire, objet du futur mode d'exploitation, consistera à tout le moins dans la poursuite du service actuel de transport de voyageurs en termes de réseaux et de circulations et de fréquences.

Outre une augmentation des circulations et fréquences sur les secteurs péri-urbains, des investissements peuvent être mis à la charge de l'exploitant en termes de matériels) notamment. Également, et pour répondre à un besoin notamment environnemental, un service de transport de déchets ou de fret ferroviaire pourrait être envisagé. Il devrait être

envisagé dans une maîtrise politique, technique et financière et participera à améliorer le financement du service en rentabilisant le réseau. Une analyse plus précise du caractère global et non alloti devrait alors être faite.

De telles évolutions pourraient être de nature à participer à l'intérêt de l'exploitation vis-à-vis d'exploitants nationaux ou européens.

Contexte juridique du choix du mode de gestion :

Aux termes du quatrième alinéa de l'article L.2100-1 du Code des transports « *le système de transport ferroviaire concourt au service public ferroviaire et à la solidarité nationale ainsi qu'au développement du transport ferroviaire, dans un souci de développement durable. Il participe à la dynamique, à l'irrigation et à l'aménagement des territoires. Il concourt au maintien et au développement de la filière industrielle ferroviaire et des bassins d'emploi sur l'ensemble du territoire. Il contribue à la mise en œuvre du droit à la mobilité défini au livre Ier de la première partie du présent code* ».

Le transport ferroviaire constitue bien une mission de service public.

Les règles du transfert de l'activité d'exploitation et la gestion du réseau ferré s'inscrivent dans un contexte législatif et réglementaire multiple :

- Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 portant nouveau pacte ferroviaire
- Code des transports dans sa version issue de l'Ordonnance du 3 juin 2019
- Règlement (Ce) No 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 ;
- Décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019 relatif aux modalités de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs
- Code de la commande publique
- Code général des Collectivités territoriales

La Directive 2012/34/UE Du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, transposée par l'Ordonnance du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaires de voyageurs n'est pas applicable en l'espèce (article 2.2 c)).

Pour mener à bien cette réflexion, le Conseil exécutif de la Collectivité a désigné un comité de pilotage composé notamment de quatre élus.

Ce comité de pilotage a préalablement réfléchi au choix du mode de gestion, en analysant l'ensemble des options possibles pour répondre aux besoins de la Collectivité.

Le présent rapport a pour finalité de présenter les conclusions de ces réflexions en prenant le soin de bien présenter l'ensemble des options possibles aux plans juridique, social, fiscal et financier.

Il présente une lecture critique des avantages et inconvénients de chacune des formules permettant ainsi aux élus de l'Assemblée de pouvoir prendre leur décision en toute transparence et connaissance de cause, au regard des différentes législations applicables.

Rappelons que la Collectivité de Corse n'a pas à respecter une séparation comptable entre la gestion des infrastructures ferroviaires et l'exploitation. En effet, l'article L 2122-4 prévoit, en application de la Directive CEE n° 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, une exception au respect de cette règle pour les entreprises ferroviaires exploitant des services régionaux de transport définis comme « destinés à répondre aux besoins de transport d'une région ».

Les particularités du réseau ferroviaire de Corse, réseau insulaire et autonome, sans lien avec un autre réseau national ou communautaire, lui permettent de bénéficier de cette exception.

Ainsi, la Collectivité pourra-t-elle sans difficulté confier la gestion de l'infrastructure s'entendant de l'investissement et l'exploitation au même exploitant, en fonction du choix qu'elle fera à la fois dans la définition du service qu'elle souhaite confier et dans le choix du mode de gestion du service.

Les différents modes de gestion du réseau ferré de Corse

Pour rappel, les personnes publiques ont toujours la possibilité de satisfaire par leurs propres moyens aux besoins résultant des missions qui leur sont confiées 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.

A titre liminaire, quelle que soit le régime d'exploitation et la forme contractuelle retenus par la Collectivité, (gestion externalisée ou internalisée) marché public /délégation de service public), le respect des réglementations applicables en matière ferroviaire soulève une difficulté qu'il convient de mesurer :

- L'inadéquation temporelle entre les obligations de mise en concurrence préalable prévues par le 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, le Code de la commande publique et les 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.

Le respect de publication d'un avis de pré information au moins un an avant toute attribution d'un nouveau contrat prévue par le Règlement n° 1310-2007 point 29 préambule d'une part et l'obligation de désigner le futur exploitant, qu'il soit interne à la Collectivité, titulaire du futur marché ou l concessionnaire du service public, avant toute mise en œuvre des modalités de transfert du personnel prévues par le Code des transports d'autre part ne s'accordent pas avec le terme du contrat actuel.

Ces réglementations nécessiteraient que la Collectivité de Corse contracte un nouvel avenant de prolongation de délai du contrat actuel pour une durée quasi équivalente à la prolongation en cours. La sécurité juridique de cet avenant ne nous apparaît pas garantie.

Relevons que la réglementation européenne ne prévoit pas de sanction spécifique au non-respect de cette formalité. Il pourrait être relevé par un juge national comme une atteinte aux principes de transparence et de traitement égalitaire des candidats. Le risque d'une telle atteinte sera obligatoirement plus important dès lors que la Collectivité choisira une gestion externalisée qu'internalisée, les candidats potentiels ayant alors intérêt à agir.

1^{ère} partie : La gestion externalisée

Les besoins de la Collectivité peuvent être satisfaits par le recours à un tiers. Le droit de l'Union Européenne reconnaît deux catégories de contrats administratifs susceptibles de répondre aux besoins d'une personne publique en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération : les marchés publics et les contrats de concession ou délégations de service public (A)

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'exploitant des coûts du service et donc du rapport qualité/service même si la montée en compétence publique 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.

A - Des contrats de la commande publique permettant aux sociétés commerciales de gérer l'activité de transport ferroviaire

A.1 Le marché public

Selon l'article L 1111-1 du Code de la commande publique, « Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent ».

En l'espèce, le marché passé par la Collectivité de Corse pourrait couvrir à la fois des travaux (rénovations immobilières des gares, gros travaux d'infrastructures) et des services (exploitation du réseau ferroviaire).

La prestation du service public local sera rendue par le prestataire avec ses propres moyens (humains et matériels), étant entendu que la Collectivité peut lui procurer tout ou partie des ressources nécessaires par la mise à disposition notamment en matériels.

A.1.1 Des avantages de cette forme contractuelle en matière de service public

Le marché public offre la possibilité à la Collectivité de définir très précisément ses besoins et lui permet ainsi de disposer d'outils d'encadrement et de contrôle très forts sur le titulaire pour s'assurer que le service soit exécuté conformément à ses attentes.

Ce contrat confère à la Collectivité une visibilité et une transparence effective au moment de la conclusion du contrat sur les risques attachés à l'exécution du service mais cette transparence se traduira par une augmentation vraisemblable du prix de la prestation. En effet, le titulaire supporte le portage des dépenses d'exploitation couvertes par sa rémunération et leur évolution qu'il doit anticiper.

Sauf à justifier d'une évolution des modalités d'exploitation pouvant répondre aux conditions d'évolution contractuelle visées par les articles R 2197-1 à R 2194-9 du Code de la commande publique, leur évolution sera encadrée par la clause d'indexation du prix/rémunération de la prestation, ce qui limite les risques de dérives budgétaires pour la Collectivité.

Parmi les postes importants de dépenses, il y a lieu de relever que le titulaire assumera seul la gestion managériale et salariale du personnel. Outre l'avantage direct de charge financière, la possibilité d'une rémunération salariale motivante est un critère de dynamisme de l'exploitation.

Enfin, cette solution permet également à la Collectivité de bénéficier des services d'un opérateur économique disposant d'une compétence et d'une expérience certaine sur le secteur d'activité concerné, plus à même de suivre et de s'adapter aux évolutions techniques et technologiques du secteur ferroviaire, gages à priori d'efficacité.

A.1.2 Des inconvénients de cette forme contractuelle en matière de service public

La conclusion d'un marché publics de prestations de service public n'est pas exempte de difficultés.

A.1.2.1. De l'inconvénient sur le partage des risques

Comme il a été relevé précédemment, la rémunération versée au titulaire est réputée couvrir, pendant toute la durée contractuelle et à périmètre constant, l'ensemble des risques et charges d'exploitation du service, imposant ainsi dès l'origine que l'ensemble des charges soit particulièrement bien défini, le prestataire ne pouvant à priori justifier d'une demande de rémunération complémentaire pendant la durée du contrat sauf à justifier de modifications, contraintes nouvelles dans le respect du Code de la commande publique.

Il en résulte une prise en compte et une répartition inégale des risques :

- Pour la Collectivité : l'ensemble des risques initiaux évalués lors de la procédure de passation du marché et tous ceux justifiés par une évolution du besoin ou de ses conditions d'exécution extérieures au fait du prestataire lui-même ;
- Pour le prestataire : les seuls risques liés à une mauvaise gestion notamment au regard de ses charges internes (et à périmètre constant).

A.1.2.2. De l'inconvénient sur le prix de la prestation

Selon la nature de l'activité, il ne sera pas rare de constater une modification des besoins pouvant entraîner des hausses de prix du marché. Sauf à être capable de définir dès le départ l'ensemble de ces modifications pour les encadrer contractuellement, le coût de ces derniers restera à la charge de la Collectivité en cours d'exécution du contrat.

De même et l'encadrement de l'évolution possible du prix de la prestation/rémunération du titulaire du marché va se traduire par une prise en compte dès l'origine des risques potentiels de surcoûts des prestations prévues, notamment salariaux dans le prix facturé par le titulaire à la Collectivité.

Par ailleurs, la forme de rémunération peut également aboutir à ce que le titulaire soit moins sensible à la recherche de l'amélioration de la performance et l'optimisation du fonctionnement du service, sauf à ce qu'il soit intéressé par un objectif de résultat.

A.1.2.3. De la complexité contractuelle

De même, l'importance du service et la durée contractuelle nécessaire pour permettre la réalisation d'objectifs et de performances par le titulaire rendront la rédaction contractuelle particulièrement complexe.

Les hypothèses de revoyure seront plus nombreuses que le contexte économique national et international sera fortement évolutif.

A.1.2.4. Des contraintes de mise en concurrence

- Soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence du Code de la commande publique notamment rappelées par l'article 5 du Règlement européen de 2007, le choix de la Collectivité sera contraint par les modalités des procédures utilisables.

Compte tenu du montant prévisionnel de rémunération supérieur au seuil des procédures formalisées, une procédure d'appel d'offres ouvert ou restreint, sans négociation possible, pourrait s'imposer. Les offres présentées par ces derniers sont intangibles (sous réserve des mises au point).

Le recours à une procédure avec négociation, encadré par le Code, ne pourrait être envisagé, le cas échéant, qu'au regard des dispositions du 4° de l'article R.2124-3 prévoyant le recours à cette procédure dans l'hypothèse où :

« Le marché ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent ».

A ce stade, les circonstances particulières justifiant son utilisation doivent être parfaitement précisées et démontrées.

- En outre, ces contrats sont généralement des contrats de faible durée (pas plus de cinq ans si les prestations ne visent qu'entretien et services) dès lors que le Code de la commande publique impose des remises en concurrence régulières.

La Collectivité sera donc dans l'obligation de relancer régulièrement des procédures de publicité et de mise en concurrence sous la forme de procédure formalisée. Outre les coûts inévitables et une mobilisation des ressources humains de ces relances périodiques, la possibilité d'un changement de titulaire est de nature à handicaper à la fois le développement du service public d'une part et la stabilité managériale et salariale d'autre part.

- Enfin, aux termes de l'article L.2113-10 du Code de la commande publique, l'acheteur public doit par principe allouer un contrat comportant des prestations distinctes (travaux d'entretien des biens et prestations de transport des usagers).

L'utilisation d'un marché global relevant des exceptions prévues par l'article L.2113-11 dudit Code suppose de démontrer que l'allotissement générerait des difficultés techniques ou un surcoût financier d'exécution. Le cas échéant, la conclusion de marchés publics séparés conduirait à générer des coûts d'interface certains au titre de la phase d'exploitation du service compte tenu de la multiplication des contrats ainsi que de la nécessité de disposer de moyens humains et matériels importants pour la Collectivité au titre du suivi d'exécution des différents contrats

A.1.3. Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|---|
| Le prix est réputé couvrir toutes les dépenses et frais. | L'essentiel des risques d'exploitation pèse sur la Collectivité. |
| Possibilité de prévoir des contrôles/sanctions pour s'assurer de la bonne gestion du service | Définition préalable du service public et ses évolutions dans le temps sont peu évidentes. |
| Gestion par un professionnel disposant des compétences et capacités techniques. | Contrat de courte durée et relance régulière de la procédure de publicité et de mise en concurrence – Conséquence du changement éventuel fréquent du titulaire sur le bon développement du service. |
| | Respect des règles de la commande publique pour la passation du contrat – procédure formalisée. |

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.

A.2. Le contrat de concession de service public

Cette formule est celle utilisée à ce jour puisque la Collectivité a délégué le service au bénéfice de la SAEML des CFC.

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* ».

A titre liminaire, il est précisé que les modes de gestion par « régie intéressée » « affermage » et par « concession » ont été regroupés au sein du mode de gestion « concession portant Délégation de Service Public (DSP). » Cette dénomination rassemble ces trois formules contractuelles – correspondant à divers niveaux de transfert de la maîtrise d’ouvrage au concessionnaire – se rattachant à une délégation de service public (DSP) sous un même vocable, et ce, conformément au cadre juridique issu de la directive européenne « concessions » 2014/23. UE, dont la transposition est formalisée au travers du Code de la Commande Publique.

Il conviendra que le service concédé soit parfaitement défini de même que la possibilité éventuelle d’activités accessoires participant à améliorer le financement du service

A.2.1 Des avantages de cette forme contractuelle en matière de service public Les avantages de cette solution

A.2.1.1. Du transfert de risques

Le contrat a pour objet de transférer les risques d’exploitation sur le concessionnaire tout en permettant à la Collectivité de conserver la définition de son service et d’imposer un certain nombre de contraintes en lien avec l’exécution du service, permettant d’assurer sa continuité et son libre accès.

Selon le code de la commande publique « 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 ».

La Collectivité garde néanmoins la maîtrise du service en déterminant les missions confiées au délégataire, les orientations du service, sa politique tarifaire mais transfère au concessionnaire la gestion totale du service (le contrat, le contrôle, les compétences, la maintenance, les relations sociales ..).

Elle en transfère tout ou partie des risques de cette définition, qu’ils soient initiaux ou non.

A cet égard, il convient de préciser que le transfert de risque doit être réel et ce d’autant que la forme de délégation retenue serait une concession ou un affermage. Le Conseil d’Etat s’est encore récemment prononcé certes, sur la base des ordonnances antérieures au Code de la commande publique mais pour une solution parfaitement transposable, en appréciant le niveau de risques réellement pris au regard de la durée de la concession, des compensations et subventions versées (en ce sens CE 24 mai 2017 n° 407213 société Régale des Iles)

Enfin, la Collectivité devra -t-elle apprécier le risque de défaillance du concessionnaire dans le transfert de risque. L'obligation de continuité de service public la contraindra à pourvoir rapidement se substituer au concessionnaire.

La Collectivité n'a, à priori, pas de possibilités pour prendre en charge dans son budget. Cependant, elle pourra envisager une compensation d'obligations de service public qu'elle soit en investissement ou en fonctionnement qui ne peut s'analyser comme une garantie d'exploitation.

Cette compensation doit respecter les exigences posées par la Jurisprudence européenne Altmark Trans (CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00) :

- L'entreprise est chargée d'obligations de service public (OSP) définies ;
- Les paramètres de compensation des OSP sont établis de façon préalable et transparente ;
- Il n'existe pas surcompensation des OSP, compte tenu d'un bénéfice raisonnable dégagé par le bénéficiaire ;
- L'entreprise a été choisie à l'issue d'une « *procédure de marché public* » c'est-à-dire d'une procédure publicitaire et de mise en concurrence encadrée, ou, à défaut, en fonction d'une analyse des coûts supportés par une entreprise moyenne et bien gérée.

La Commission européenne ayant confirmé plus récemment que sont également des compensations d'obligations de service public les aides à l'investissement ayant contribué « à l'amélioration de la qualité du transport collectif en Ile-de-France sans fausser indûment la concurrence dans le marché intérieur » et que les subventions liées au service public ne constituaient en réalité que des compensations d'obligations de service public (en ce sens Commission européenne Région Ile de France/STIF – services des transports publics de voyageurs 2 février 2017).

En pratique, le risque pris par un concessionnaire de transport public de voyageurs ferroviaire est faible et se limite souvent à la prévision commerciale et à la part de rémunération qui en dépend.

Un système de bonus payé au concessionnaire en cas de surperformance ou de pénalité par lui en cas de non atteinte des objectifs selon la forme de concession retenue. Le contrat doit donc veiller à organiser les relations contractuelles et contraindre l'entreprise à réaliser ses engagements en matière de qualité de service, d'entretien du réseau.

Le contrat doit cependant être équilibré et encadrer les responsabilités respectives des parties. En outre, il doit garantir à la Collectivité le maintien et la maîtrise de l'évolution de l'offre de transports et l'adaptation aux besoins nouveaux en matière de déplacements.

A.2.1.2 De la durée et du bénéfice de la compétence

Une concession est à priori un contrat d'une certaine durée dépendant des investissements mis à la charge du concessionnaire. Le Règlement 1370/2007 de 2007 la fixe à priori à 15 ans maximum (article 4.3 du Règlement). En l'espèce, la durée sera en adéquation avec les investissements

Si une concession de services est à priori moins longue qu'une concession de travaux et services, le transfert de risques suppose néanmoins une durée suffisante pour que le concessionnaire puisse, sur la durée, obtenir une rémunération raisonnable.

Si elle doit également permettre à la Collectivité de bénéficier d'économies d'échelle et des résultats sur les travaux du concessionnaire en matière d'innovations, de recherche et de développement, un tel avantage s'avère en l'espèce plus limité de la part les particularités du réseau ferroviaire Corse.

A.2.2. Les inconvénients de cette solution :

A.2.2.1 Du surcoût de l'exploitation

Il est fréquent de lire que l'exploitation concédée est source de surcoûts financiers d'exploitation.

La comparaison n'est possible qu'en faisant un réel bilan du rapport coût/qualité du service en fonction des exigences posées par la Collectivité. Un risque réel de dérive financière s'observe si le contrat n'est pas suffisamment bordé, le concessionnaire ayant régulièrement tendance à rechercher une neutralisation du risque d'exploitation au profit de la recherche d'un plus grand bénéfice.

Enfin, Il est mal aisé d'obtenir toute la transparence nécessaire sur les informations d'ordre financier et économique.

Le coût véritable du service tiendra compte de charges directes ou indirectes qu'il convient d'apprécier :

- Charges directes :
 - Prise en comptes des aléas réels ou supposés face aux obligations contractuelles de résultat ;
 - Marge du concessionnaire qui est à priori un droit comme pendant des risques pris ;
 - Coûts du contrôle interne à la Collectivité
 -

- Charges indirectes :
 - Surcoûts de rémunération des conventions de prestations d'assistance, accompagnement, mise à disposition de moyens humains, matériels, fonctions supports intra-groupe ;
 - Rémunération des actionnaires du concessionnaire ;
 - la logique de marché : elle joue à la fois en faveur du délégant et du délégataire. A travers les effets de seuils, le délégataire fait économiser des charges qu'auraient eu à supporter le délégant (achat de consommables, énergie...)

Les particularités du réseau ferroviaire de la Corse, uniquement dédié au transport de voyageurs limitent grandement les perspectives de rémunération du concessionnaire, sauf à ce que soit envisagé à court terme le prolongement des lignes péri urbaines des deux Communautés d'agglomération de Corse ou que puissent être développés les services accessoires. A l'inverse, elles accroissent sensiblement les risques de demandes de compensations financières adressées à la Collectivité de Corse. Ceci se traduisant par un soutien financier massif au bénéfice du concessionnaire.

En l'espèce, le système concessif est donc fortement impacté par le niveau de contributions publiques nécessaires à l'exploitation du service.

Cet élément minimise donc les avantages attendus par l'exposition aux risques de la Collectivité sans lui conférer une maîtrise réelle des charges d'exploitation.

[A.2.2. 2. De la difficulté d'adaptation](#)

Comme il a déjà été relevé en matière de marché public, les modifications possibles au contrat de concession sont limitativement et précisément encadrées (articles R 3135-1 à R 3135-9 du Code de la commande publique) sauf à prendre le risque d'une remise en cause des avenants et donc de la concession elle-même.

Cette contrainte est difficilement compatible avec les évolutions nécessaires du service public sur la durée de la concession.

[A.2.2.3. Des obligations de mise en concurrence](#)

La conclusion d'un contrat de concession est soumise à une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable, décrite par le Code de la commande publique, le Code des transports et le Code général de la propriété des personnes publiques.

La publicité obligatoire y afférente devra être faite au niveau européen et devra préciser outre le périmètre du service concédé, la forme concessive souhaitée et la volonté de s'associer dans le cadre d'une SEM ou d'une SEMOP.

Les particularités du réseau ferroviaire de la Corse laissent à penser que la concurrence pourrait être assez faiblement, privant ainsi une émulation des soumissionnaires dans l'intérêt de la Collectivité concédante.

Tous ces éléments auront un effet sur la réponse du secteur économique. Si l'on peut imaginer qu'un réseau régional sans accès sur le national présente un intérêt limité pour un opération national, l'on ne peut ignorer les candidats qui pourraient souhaiter « entrer sur un marché concurrentiel ».

De même, plus la définition du service est large, plus les candidats u verront des potentialités. De même, le choix d'une concession à une structure de droit privé ou la volonté publique d'un partenariat public/privé impactera la concurrence.

De même, contrairement au marché public, la procédure de passation d'une concession de service public permet de recourir à la négociation sans justification obligatoire à son recours.

Celle-ci est néanmoins encadrée tant par le Code de la commande publique que par les articles L 2121-16 et suivant du Code des transports

La procédure de passation d'une délégation de service public permet une libre négociation, sous réserve, toutefois, des précautions liées au respect du principe général d'égalité de traitement des candidats ou une forme de procédure proche du dialogue compétitif.

Le calendrier de passation de ce contrat est particulièrement long puisqu'il doit prévoir, entre autres, la consultation de la commission service public, le respect des délais de passation des procédures formalisées et une période suffisamment longue pour assurer un temps de négociation efficace avec les soumissionnaires (même si cette négociation n'est plus obligatoire).

Enfin, l'obligation d'une remise en concurrence peut priver la Collectivité d'une réelle capacité à garantir le développement, la qualité du service et la politique managériale et salariale par les différents concessionnaires successifs.

A.2.2. 4. Du maintien de la compétence publique

Nonobstant l'externalisation du service, son efficience 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 relai 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....

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|--|
| Transfert total ou partiel du risque d'exploitation | Perte du contrôle direct sur l'exploitation Risque de surcoûts Risque de défaillance |
| Peut faire peser sur le délégataire le poids des investissements | Risque de dérives financières (marges bénéficiaires, risque d'exploitation limité). Nécessité d'une anticipation stricte des évolutions du service. |
| Possibilité de prévoir un contrôle et des sanctions permettant une gestion plus vertueuse | Transparence pas toujours assurée |
| Permet de disposer de moyens matériels et humains adaptés si la Collectivité n'est pas suffisamment équipée. | Respect des règles du droit de la commande publique et des transports Calendrier de passation du contrat long |

B. Des différentes sociétés commerciales capables de gérer et d'exploiter le service public de transport ferroviaire

L'externalisation d'un service public suppose une structure concessionnaire qui peut être à participation publique (SEM/SEMOP) ou 100% privée.

B.1 La Société d'Economie Mixte Locale (SEML)

Les Collectivités locales « *peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour (...) exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires* » (article L.1521-1 du CGCT).

Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :

- 1° La société revêt la forme de société anonyme ;
- 2° Les Collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants ;
- 3° La réalisation de l'objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des

Collectivités territoriales et de chacun des groupements de Collectivités territoriales actionnaires.

4° Les actionnaires privés détiennent au moins 15% du capital

5° Chaque Collectivité dispose d'au moins un représentant au sein du conseil d'administration (CA) ou conseil de surveillance (CS).

6° La responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la Collectivité dont ceux-ci sont mandataires ;

Si une Collectivité accorde une garantie d'emprunt à un prêt contracté par la SEML, elle peut demander la nomination d'un délégué spécial dès lors qu'elle n'est pas déjà représentée au sein des organes de direction ou de surveillance ;

B.1.1. Avantages de cette solution

Les avantages relevés à une externalisation se doublent de ceux propres à la dévolution contractuelle à une structure d'économie mixte dans laquelle les participations publiques sont majoritaires.

L'association réalisée permet le transfert de compétences techniques des partenaires privés opérant nécessairement dans le secteur économique concerné vers le public et/ou la facilitation du financement de l'opération.

En outre, elle présente l'avantage de partager avec le ou les actionnaires privés de la société les risques d'exploitation, étant précisé cependant que la Collectivité actionnaire majoritaire verra sa responsabilité d'autant plus engagée, au-delà de son apport en capital, qu'elle adopterait une position de dirigeant de droit ou de fait de la société (action en comblement de passif).

Enfin, outre le contrôle contractuel externe, l'association capitalistique permet à la fois une certaine maîtrise de l'actionnariat (statuts/pacte d'actionnaire) et un contrôle interne et structurel de la structure elle-même.

B.1.2. Inconvénients de cette solution :

B.1.2.1 Des Collectivités locales corses pouvant devenir actionnaire d'une SEML

La structure SEML impose de réfléchir à la possibilité, pour d'autres personnes morales de droit public que la Collectivité de Corse elle-même, de pouvoir participer au capital d'une telle société eu égard aux **légales en matière de compétence ferroviaire**

L'article L2121-3 du Code des transports reconnaît à la Région compétence « *Pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional.*

À ce titre, elle est chargée de l'organisation :

1° Des services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans son ressort territorial ou desservant son territoire ;

2° Des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

Dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant, la région définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du présent code.

La région définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan environnemental, économique et social du système de transport. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

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 sur l'île 2 échelons de Collectivités territoriales : la Région Corse et les départements de Haute Corse et de Corse du sud.

En conséquence, la Collectivité de Corse exerce seule la pleine compétence d'autorité organisatrice des transports de voyageurs par chemins de fer.

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.

Article L 2121-3-1 :

*« Les métropoles, la métropole de Lyon et les communautés urbaines, en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1, l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais mentionnée à l'article L. 1243-1, ou les syndicats mixtes auxquels elles ont transféré leur compétence d'organisation de la mobilité peuvent contribuer au financement d'un service ferroviaire régional de voyageurs ou d'un service en gare situés dans leur ressort territorial afin de répondre à un besoin qui leur est spécifique ou d'assurer un surcroît de desserte. **A cette fin, ils peuvent conclure une convention avec la région** ».*

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 ».

Ou au sein des Comités de suivi de desserte

Article L2121-9-1

« Sont institués auprès des autorités organisatrices de transport ferroviaire des comités de suivi des dessertes permettant l'association des représentants des usagers, des associations représentant les personnes handicapées ainsi que des élus des Collectivités territoriales concernées dont la composition, le fonctionnement et les missions sont fixés par décret. Ces comités sont notamment consultés sur la politique de desserte et l'articulation avec les dessertes du même mode en correspondance, les tarifs, l'information des voyageurs, l'intermodalité, la qualité de service, la performance énergétique et écologique et la définition des caractéristiques des matériels affectés à la réalisation des services. »

Ainsi, la présence, au sein de l'actionnariat de la SAEM, des Communautés d'agglomération d'Ajaccio et de Bastia n'est plus envisageable. En application de l'article L 1521-1 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 ».

L'article L 1522-1 du même Code précise encore cette condition de participation dans son 3° :

« La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».

Or, force est de constater que la compétence transport ferroviaire ne relève pas des compétences des EPCI susvisés

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 de 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 n'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.

Partant, en application du Code général des collectivités territoriales, du Code des transports et du Code de commerce, ni les Communautés d'agglomération d'Ajaccio et de Bastia, ni les EPIC Chambres consulaires locales ne peuvent participer à une structure en charge de l'exploitation du réseau ferroviaire corse.

Le recours à une forme de SEML implique 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.

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.

B.1.2.2. De la soumission de la SAEM au Code de la commande publique

La SEML ne peut se voir confier la gestion du réseau ferroviaire qu'à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence conformément aux dispositions du Code de la commande publique, du Code des transports et du Code général des Collectivités territoriales. Cette procédure débouchera sur la conclusion d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Mais la SAEM devra également soumettre ses besoins soumis aux règles de publicité et de procédure en qualité d'entités adjudicatrices ou, le cas échéant, en qualité « d'organisme public » si le critère de la création pour « satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial » est rempli (article L.1211-1 du CCP). Les deux autres critères de la personnalité morale et du contrôle étant nécessairement remplis.

B.1.2.3. Des difficultés nées de la dualité de positionnement

Véritable Janus, présentant tantôt son visage d'actionnaire, tantôt celui d'autorité contractante, la Collectivité peut se trouver dans une position parfois délicate, lorsque les intérêts des actionnaires ne sont pas en totale corrélation avec ceux de l'autorité concédante.

Il pourra en être ainsi sur des problématiques notamment de :

- Retour sur investissement : en tant qu'actionnaire, la Collectivité de Corse a intérêt à bénéficier du taux de rentabilité interne (TRI) le plus élevé mais, en tant qu'autorité délégante, elle a, en revanche, intérêt à ce que la société exécutante du contrat ne cherche pas à avoir une marge élevée.
- Pénalités en cas d'inexécution des obligations contractuelles. La Collectivité, en tant qu'autorité concédante, a intérêt à faire respecter le contrat et à imposer des pénalités en cas d'inexécution par son cocontractant. Mais, en tant qu'actionnaire, elle subit directement ces pénalités.

Ces apparentes contradictions doivent être anticipées dès la consultation par la rédaction d'un projet de pacte d'actionnaire notamment et/ou par l'insertion dans le projet de contrat des clauses ad hoc permettant de faire peser certains événements sur le seul opérateur privé

B.1.3. Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|--|
| Mixité capitalistique | Collectivité de Corse = seul actionnaire public |
| Profiter de l'expérience de partenaires privés sur le secteur d'activité concerné. | Assume une partie des risques d'exploitation et, le cas échéant de fonctionnement de la structure |
| Fait peser sur des partenaires privés une partie du risque d'exploitation | Prise de décision plus longue et complexe puisque plusieurs actionnaires |
| Maitrise de la structure et de son fonctionnement notamment capitalistique | Actionnaires privés pouvant avoir des objectifs différents des actionnaires publics |
| | Soumis au CPP, au Code des transports et au CGCT pour se voir confier la gestion du contrat de concession Soumise pour répondre aux besoins du service public Très vraisemblablement soumise pour répondre à ses propres besoins |

B.2. La Société d'Economie Mixte à Objet unique (SEMOP)

« Dans le cadre de ses compétences (...) une Collectivité territoriale ou un groupement de Collectivités territoriales peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence (...) une SEMOP.

Elle est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la Collectivité territoriale ou le groupement de Collectivités territoriales dont l'objet unique est :

(...)

2° Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ». (Article L 1541-1 Code général des Collectivités territoriales).

Une SEMOP répond aux exigences suivantes :

- L'actionnariat peut être composé de deux personnes.
- La participation publique ne peut pas être inférieure à 34% ni supérieure à 85%.
- La Présidence du CA ou du CS est confiée à un élu de la Collectivité actionnaire.
- La responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la Collectivité dont ceux-ci sont mandataires ;

B.2.1. Avantages de cette solution :

Dès le début de la procédure de création d'une SEMOP, la Collectivité doit choisir son degré d'implication dans la société puisqu'elle doit indiquer le niveau de sa participation à l'actionnariat dans un document de préfiguration qui figure dans l'avis d'appel public à la concurrence. Ainsi, si la création d'une SEMOP présente une certaine complexité, elle peut permettre à la Collectivité de déterminer, dès la phase d'élaboration de son projet, son propre niveau d'implication financière et structurelle, mais également le niveau d'implication qu'elle attend de son ou de ses futurs partenaires, en fonction des particularités du projet.

Les avantages sont identiques à ceux présentés ci-dessus pour la SEML (expérience de l'opérateur privé et partage du risque d'exploitation), étant précisé que la possible participation majoritaire du partenaire privé limite encore l'exposition aux risques de la Collectivité.

En outre, la présence d'un unique actionnaire pourrait faciliter les prises de décision. Ainsi, la SEMOP est-elle un outil de partenariat public-privé.

B.2.2 Inconvénients de cette solution :

Mêmes difficultés que celles relevées pour la SEML

Pour que la Collectivité puisse jouer un vrai rôle d'actionnaire et de partenaire au sein de la SEMOP, cette dernière doit être constituée de telle sorte qu'il s'agisse d'un véritable opérateur et non pas d'une simple coquille vide. Or, certains industriels pourraient être tentés de limiter les moyens matériels et humains de la SEMOP pour s'appuyer sur les ressources du partenaire privé actionnaire via des conventions d'assistance, ce qui ferait perdre à la SEMOP sa raison d'être.

De même, une attention particulière sera portée sur les conséquences de la dualité relevée.

B.2.2.1. De la durée de la SEMOP

La SEMOP doit plus être appréhendée comme un contrat que comme une société dont l'affectio societatis des actionnaires dépasse le cadre de l'exécution contractuelle confiée.

En effet, la durée même de la société est strictement limitée à celle de l'exploitation qui lui est confiée. La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques **et** l'attribution du contrat à la SEMOP mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les procédures applicables aux contrats de concession.

Elle aura donc vocation à disparaître au terme de la durée du contrat à l'occasion duquel elle est constituée.

B.2.2.2 Du choix du partenaire privé

L'unicité de procédure fait que la Collectivité ne peut choisir discrétionnairement son actionnaire. Celui-ci sera automatiquement celui qui aura présenté l'offre économiquement la plus avantageuse.

Comme la SEML, la SEMOP sera soumise au CCP pour la passation de ses contrats liés aux besoins de service public et, le cas échéant, pour ses propres besoins si elle revêt les caractéristiques de l'organisme public.

B.2.3. Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|---|--|
| Ceux de la SEML | Ceux évoqués pour la SEML (hormis la pluralité d'actionnaires) |
| Les investissements financiers peuvent être supportés par l'actionnaire privé dans une plus grande mesure | Objet unique. Impossibilité de diversifier ses activités en cours d'exécution de l'opération. |
| | Procédure de publicité et de mise en concurrence pour désigner l'actionnaire privé – pas de choix discrétionnaire sur le choix de l'actionnaire. . |

B.3. La société commerciale détenue à 100% par des actionnaires privés

Cette hypothèse qui n'est pas à décrire recouvre la concession véritable aux risques et périls du concessionnaire.

B.3.1. Avantages de la solution :

La Collectivité n'a aucun apport capitalistique à réaliser.

Il n'existe pas non plus de risque lié à l'éventuelle défaillance de la structure.

La société apportera en outre sa totale expérience pour la gestion de l'activité externalisée.

B.3.2. Inconvénients de cette solution :

La Collectivité n'a aucun pouvoir d'influence sur l'organisation et le fonctionnement de la structure.

Les sociétés commerciales vont nécessairement rechercher un bénéfice sur l'exécution des activités économiques. Leur taux de rentabilité interne (TRI) sera nécessairement plus important.

Elles pourraient être tenter de limiter le risque commercial qu'elles acceptent de supporter en retenant un niveau de couverture des dépenses extrêmement faible, imposant ainsi à la Collectivité une participation publique importante (compensation d'objectifs de service public).

B.3.3 Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|--|
| Expérience de l'opérateur économique | Aucun pouvoir d'influence sur l'organisation et le fonctionnement de la structure |
| Pas de participation capitalistique (pas d'investissement financier) | Risque commercial faible |
| Risque financier en cas de défaillance supporté par le Concessionnaire | Risque sur continuité du service public pour la Collectivité en cas d'éventuelle défaillance |
| | Procédure de publicité et de mise en concurrence pour désigner l'actionnaire privé – pas de choix discrétionnaire sur le choix de l'actionnaire. . |
| | Recherche d'un bénéfice et d'un TRI plus important |

2^{ème} partie : 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 pour laquelle la participation directe de personnes privées au capital de cette structure est interdite.

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 dans le domaine d'activités concerné (Article L.1531-1 du CGCT).

Le régime juridique des SPL est sous réserve de quelques dispositions spécifiques, celui des SEML.

L'actionnariat, exclusivement public, suppose 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 il a été préalablement démontré, la Collectivité de Corse 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.

3^{ème} partie : La gestion directe

Le Code général des collectivités territoriales précise, dans le chapitre II intitulé « Gestion directe des services publics » titre Ier du Livre IV « Services publics locaux » 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 visent ainsi « la gestion directe » des services publics locaux qu'ils soient administratifs ou industriels et commercial.

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. 1413-1... ».

Les articles R 2221-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales évoquent à cet égard « les régies municipales ».

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.

La notion de « régie directe », prise par le Conseil d'Etat, se confond avec celle de « gestion directe » ou « d'exploitation directe » par opposition à celle de « gestion déléguée ».

L'appellation « régie directe » du Conseil d'Etat recouvre donc les hypothèses de gestion directe qui, pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial, peut revêtir différentes formes à savoir :

- **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.

Notons que la « régie simple ou directe » stricto sensu visée par l'article L 2221-8 du CGCT ne vise que des régies datant d'avant 1926 que la Collectivité choisit de maintenir :

« Les communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 ont la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur à moins qu'elles ne préfèrent accepter les dispositions du présent chapitre ».

C. 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 maire 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.

Les agents affectés au service relèvent du Code du travail (gestion d'un SPIC) à l'exception du Directeur.

La Collectivité ne peut pas prendre en charge dans son budget général les dépenses liées au service public industriel et commercial à l'exception des compensations d'obligations de service public qui figureront dans un budget annexe.

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.

C.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.

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.

Notons que la Collectivité retrace toutes les opérations du service dans un budget annexe tel que prévu à l'article R 2221-69 du CGCT.

C.2 Les inconvénients de cette solution :

Nécessité de disposer d'un personnel qualifié et compétent notamment d'organisation, surveillance et contrôle pour assurer l'efficacité et la continuité du service.

La Collectivité assume l'intégralité des risques d'exploitation.

L'ensemble des besoins de la régie suit le régime de passation déterminé par la Collectivité au regard du Code de la commande publique.

Les décisions relèvent pour partie de l'assemblée délibérante et pour partie d'un conseil d'exploitation, ce qui peut rendre moins fluides leurs adoptions.

Outre ces rigidités, la lourdeur du fonctionnement relevée par la Chambre régionale des comptes serait en l'espèce étendue aussi à l'exploitation elle-même.

Rigidité de la comptabilité publique et application de la règle de dépôts obligatoires des fonds auprès du Trésor, sans rémunération.

C.3. Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|--|
| Maîtrise totale sur la définition du besoin et l'exploitation du service | L'ensemble des risques d'exploitation supporté par la Collectivité |
| Non application du Code de la commande publique pour confier la gestion du service | Fluidité atténuée pour les prises de décisions |
| Pas de création d'une structure juridique supplémentaire | Nécessité de disposer d'un personnel compétent |

| | |
|-------------------------------------|--|
| Pas de recherche de bénéfice /marge | Respect des règles du droit de la commande publique pour répondre à ses propres besoins. |
| | Comptabilité publique et dépôt des fonds au Trésor |

D. La régie dotée de l'autonomie administrative et financière

Les caractéristiques sont identiques à l'exception des points suivants :

- Elle dispose de la personnalité juridique (établissement) ;
- Elle établit son propre budget (articles R 2221-35 et suivant du CGCT)
- 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 est l'Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC), structure 100% public rattachée à une Collectivité Publique.

En l'espèce, il serait chargé de gérer et d'exploiter une activité industrielle et commerciale.

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.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.

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 d'avantages 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 l'intermodalité.

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 en revanche l'avantage de garantir la maîtrise publique des coûts sans recherche de marge bénéficiaire.

D.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 ferroviaires et routiers, il conviendra (mais cela est donc possible) 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 réalité, 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.

Un EPIC peut assurer directement l'exploitation en vertu d'un contrat d'objectifs avec des comptes à rendre à la Collectivité concédante. Cette formule permet néanmoins d'offrir d'avantages de souplesse pour adapter le contrat en cas d'aléa technique ou économique imprévisibles au moment de la conclusion de ce dernier.

L'établissement est soumis au Code de la commande publique pour tous ses besoins de services, fournitures et travaux dont le montant global serait supérieur à 40 000€ HT (seuil applicable depuis le 1er janvier 2020).

Cette forme d'exploitation présente des avantages mais également des inconvénients que nous pouvons synthétiser de la manière suivante :

D.3 Synthèse des avantages et inconvénients

| AVANTAGES | INCONVENIENTS |
|--|-------------------------------------|
| Contrôle direct sur la gestion du service et meilleur contrôle de l'offre de transport | Assume le risque d'exploitation |
| Pas d'application du Code de la commande publique – gain de temps | Obligation d'équilibrer les comptes |
| Maîtrise des coûts | Pouvoir de sanction est limité |
| Visibilité accrue de l'intervention directe de la Collectivité de Corse | Principe de spécialité |

2^{ème} partie - Des incidences sociales du changement de mode de gestion

Le changement de mode de gestion des CFC constitue un transfert d'une entité économique autonome qui aurait dû entraîner l'application des dispositions de l'article L.1224-1 du Code du travail, lequel dispose que : « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur (..), tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Cependant, la Loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui a notamment pour objet de réformer le statut de la SCNF, contient des dispositions particulières applicables dans l'hypothèse « *d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs* ».

Ces dispositions sont codifiées aux articles L.2121-20 et suivants du Code des transports et sont complétées par deux Décrets :

- Le Décret n°2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs ;
- Le Décret n°2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

En pratique, le Code des transports aménage, dans le cadre du changement d'attributaire du contrat de service public, les conditions du transfert des contrats de travail des agents envisagées par le Code du travail dans le cadre de droit commun, en prévoyant notamment un droit individuel au refus du transfert ainsi que les conséquences de ce refus.

Il convient de noter que les dispositions du Code des transports aboutissent à inscrire l'opération juridique envisagée dans un calendrier significativement plus long que celui résultant de la stricte application du Code du travail (environ 18 mois).

L'analyse des textes conduit à devoir considérer que les dispositions susvisées du Code des transports s'appliquent au projet de changement de mode de gestion des CFC quelle que soit l'option retenue par la Collectivité de Corse (Option 1 : transfert de l'activité à un EPIC ou Option 2 : concession à un tiers).

Néanmoins, il est précisé que ces dispositions particulières ne s'appliquent qu'aux seuls salariés comptant 6 mois d'ancienneté à la date de la décision de la Collectivité de Corse d'attribuer le contrat ou de fournir elle-même le service. En effet, l'article L.2121-20 du Code

des transports n'organise les conséquences sociales du changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs que pour les contrats de travail en cours depuis au moins six mois à la date de l'attribution du contrat de service public.

En l'absence de texte spécifique applicable aux salariés ayant moins de six mois d'ancienneté à cette date, les dispositions de l'article L.1224-1 du Code du travail s'appliquent donc de plein droit.

1. Poursuite des contrats de travail

L'opération de changement de mode de gestion des CFC entrainera donc le transfert immédiat de tous les contrats de travail en cours d'exécution au nouvel attributaire (y compris les contrats de travail suspendus pour quelque cause que ce soit) : CDI, CDD, contrat de professionnalisation, contrats d'apprentissage.

Pour les salariés dont l'ancienneté est supérieure à six mois à la date de la décision de la Collectivité de Corse d'attribuer le contrat ou de fournir elle-même le service, ce transfert sera effectif pour tous les agents qui se seront portés volontaires au transfert et ceux qui, sans s'être portés volontaires, auront accepté leur désignation pour être transférés.

Pour les salariés dont l'ancienneté est inférieure à six mois à cette même date, les contrats de travail seront transférés, automatiquement et de plein droit, soit à l'EPIC (Option1) soit au tiers (Option2).

Les transferts des contrats de travail de ces salariés seront effectifs de plein droit au jour de la réalisation juridique de l'opération, soit en principe, le 1^{er} janvier 2024.

Les contrats de travail des agents se poursuivront dans les conditions qui préexistaient au transfert et les salariés conserveront l'ensemble des droits acquis à la date du transfert (rémunération, ancienneté, qualification, poste...).

Aucune modification ne sera apportée au statut individuel des salariés du fait de l'opération.

Le cessionnaire se substituera donc purement et simplement à la SAEML CFC quant à ses obligations à l'égard des salariés dont le contrat de travail lui sera transféré.

Il est précisé que, dans l'hypothèse où certains agents refuseraient le transfert de leur contrat de travail en application du Code des transports, la rupture de leur contrat de travail leur serait notifiée par le cessionnaire dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles L.2121-24 du Code des transports.

2. Conséquences sur le statut collectif des salariés

2.1. Le sort des accords collectifs

En application des dispositions combinées des articles L.2261-14 du Code du travail et L.2121-25 du Code des transports, les accords collectifs applicables au sein de la SAEML seront « mis en cause » de plein droit.

Lorsque l'application d'une convention ou d'un accord collectif est mise en cause dans une entreprise déterminée en raison d'une modification de la situation juridique de l'employeur, cette convention ou cet accord continue de produire effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention ou de l'accord qui lui est substitué ou, à défaut, pendant une durée d'un an à compter de l'expiration d'un délai de préavis de trois mois.

A défaut de négociation d'un accord de substitution dans le délai légal de survie des accords collectifs mis en cause, les salariés transférés bénéficient d'une garantie de rémunération dont le montant annuel, pour une durée de travail équivalente à celle prévue par leur contrat de travail, ne peut être inférieur à la rémunération versée, en application de la convention ou de l'accord mis(e) en cause, lors des 12 derniers mois (12 mois précédant la date à laquelle la convention ou l'accord cesse de produire ses effets).

Au cas particulier, le statut des salariés des CFC est régi par un accord collectif intitulé « **Statut du personnel des CFC** » en date du 25 juillet 2019.

Cet accord sera donc mis en cause dans les conditions prévues ci-dessus.

Dans l'hypothèse où un nouvel accord collectif portant sur les mêmes sujets que le statut du personnel serait conclu au cours de cette période de quinze mois, il se substituerait alors de plein droit à l'accord collectif du 25 juillet 2019.

L'avenir du statut collectif dépendra de l'issue des négociations de substitution menées au sein de l'EPIC ou au sein de l'entité d'accueil, si l'option du transfert à un tiers était privilégiée.

Il est précisé qu'en application des articles L.2261-14-2 et L.2261-14-3 du Code du travail, il est envisageable d'anticiper ces négociations par la signature d'un « accord de transition » conclu entre les employeurs successifs (SAEML d'une part et cessionnaire – tiers ou EPIC – d'autre part) et :

- les seules organisations syndicales de la SAEML, cet accord ayant vocation à régir le statut des salariés transférés pendant une durée maximale de 3 ans ;
- les organisations syndicales de la SAEML et celles de l'entité d'accueil, cet accord ayant vocation à harmoniser, s'il y a lieu, le statut de l'ensemble des salariés (salariés transférés et salariés de l'entité d'accueil). Cette option pourrait, notamment, être envisageable si l'option 2 du transfert à un tiers était privilégiée.

En application des dispositions de l'article L.2121-20 du Code des transports, la poursuite des contrats de travail des salariés transférés s'accompagnera du maintien de la convention collective de la branche ferroviaire.

2.2. Le sort des accords atypiques, usages et engagements unilatéraux

Sauf dénonciation régulière par le nouvel attributaire du contrat de service public, les usages, engagements unilatéraux et accords atypiques en vigueur, le cas échéant, au sein de la SAEML CFC seront transmis de plein droit à la date de réalisation juridique de l'opération.

Il est précisé qu'en cas de transfert de salariés à une entreprise nouvellement créée, celle-ci ne peut pas appliquer le règlement intérieur de la société cédante et ne peut donc pas prononcer de sanction sur son fondement (*Cass. soc., 17 octobre 2018 n°17-16-465*). En cas de transfert de l'activité à un EPIC ou une société tierce à constituer, un nouveau règlement intérieur devra être institué.

2.3. Le sort des dispositifs d'épargne salariale

Les salariés de la SAEML CFC bénéficiaient d'un accord d'intéressement applicable pour la période triennale 2019-2021 et d'un accord de règlement de plan d'épargne d'entreprise (PEE). Nous ignorons si cet accord a été renouvelé.

Si tel est le cas, et conformément aux dispositions de l'article L.3313-4 du Code du travail, « lorsqu'une modification survenue dans la situation juridique de l'entreprise, notamment par

fusion, cession ou scission, nécessite la mise en place de nouvelles institutions représentatives du personnel, l'accord d'intéressement se poursuit ou peut être renouvelé selon l'une des modalités prévues à l'article L.3312-5.

Lorsque cette modification rend impossible l'application de l'accord d'intéressement, cet accord cesse de produire effet entre le nouvel employeur et les salariés de l'entreprise.

En l'absence d'accord d'intéressement applicable à la nouvelle entreprise, celle-ci engage dans un délai de six mois une négociation, selon l'une des modalités prévues à l'article L.3312-5, en vue de la conclusion éventuelle d'un nouvel accord ».

Selon l'administration, l'impossibilité d'appliquer l'accord d'intéressement doit résulter de modifications dans la structure juridique, technique ou financière de l'établissement telles qu'elles rendraient inopérantes les dispositions de cet accord.

L'impossibilité d'appliquer l'accord est notamment retenue lorsqu'intervient un changement de périmètre des éléments de la formule de calcul.

Au cas particulier, le sort de ce dispositif dépendra essentiellement de la structure d'accueil des salariés et donc, de l'option retenue par la Collectivité de Corse.

Option 1 : l'opération de changement de mode de gestion des CFC par création d'un EPIC ainsi que le transfert des contrats de travail n'emporterait de conséquences que sur l'organisation et la structure juridique d'exploitation de l'activité. Dans ces conditions, le périmètre d'application de l'accord d'intéressement et, en particulier, le périmètre de référence pour l'application des paramètres de la formule de calcul de l'intéressement, demeurerait inchangé.

Le transfert n'aurait donc pas, *a priori*, pour effet de rendre impossible l'application de l'accord d'intéressement conclu au sein de l'EPIC. Cet accord serait donc a priori maintenu et continuerait à s'appliquer après la date de réalisation définitive de l'opération aux salariés dont les contrats de travail seraient transférés sur le périmètre de l'EPIC recouvrant, à l'identique, le périmètre de la SAEML CFC.

Les mêmes règles seraient applicables à l'accord de règlement du plan d'épargne d'entreprise.

Option 2 : en cas d'attribution du contrat à un tiers, le sort des dispositions d'épargne salariale dépendra essentiellement de la structure d'accueil et de la possibilité de maintenir, en son sein, le périmètre des éléments de la formule de calcul de l'intéressement de la SAEML CFC.

2.4. Conséquences sur les régimes de prévoyance et frais de santé

Les salariés de la SAEML CFC bénéficient d'un régime de prévoyance et d'un régime de garanties frais de santé auprès de la compagnie Assurances GAN – courtier Gras Savoye

Méditerranée.

Conformément aux clauses contractuelles du régime en cause, en cas de transfert à un EPIC, celui-ci ne disposant pas de contrat équivalent, les salariés bénéficieront du transfert du contrat jusqu'à son terme, sauf résiliation selon les modalités prévues dans les conditions générales.

En cas d'attribution du contrat à un tiers, les salariés bénéficieront soit du maintien des garanties en cours soit du rattachement aux contrats en vigueur chez le cessionnaire après résiliation selon les modalités prévues dans les conditions générales.

3. CONSEQUENCES SUR LES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL

3.1. Les mandats des membres du Comité Social et Economique

Il résulte des dispositions de l'article L.2314-35 du Code du travail que lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur telle que mentionnée à l'article L.1224-1 du Code du travail, le mandat des membres élus de la délégation du personnel du comité social et économique et des représentants syndicaux de l'entreprise ayant fait l'objet de la modification subsiste lorsque cette entreprise conserve son autonomie juridique.

Au cas particulier, le sort des mandats dépendra de l'option retenue par la Collectivité de Corse :

Option 1 : le CSE de l'EPIC ne sera que la continuation du CSE de la SAEML CFC, de sorte que les mandats des membres du CSE se poursuivront au sein de l'EPIC jusqu'à leur terme.

Option 2 : les mandats des membres du CSE ne se poursuivront au sein du cessionnaire que si les CFC y conservent une autonomie de fait. En pratique, si les CFC deviennent un établissement distinct du cessionnaire, le CSE deviendra un CSE d'établissement. Si, en revanche, l'entreprise devait perdre son autonomie juridique sans devenir un établissement distinct de celle qui l'a reprise, le mandat des représentants du personnel devrait prendre fin (**CE. 8 janvier 1997, n°154728**). Si les conditions du maintien des mandats n'étaient pas remplies, les mandats prendraient fin de plein droit à la date du transfert.

3.2. Les mandats des délégués syndicaux

En application de l'article L.2143-10 du Code du travail, en cas de modification dans la situation juridique de l'employeur telle que mentionnée à l'article L.1224-1 du Code du travail, le mandat du délégué syndical ou du délégué syndical central subsiste lorsque l'entreprise qui fait l'objet de la modification conserve son autonomie juridique.

En pratique, une autonomie de fait suffit au maintien des mandats en cours. La même analyse que pour les membres du CSE prévaut.

4. INCIDENCES DU CHOIX DE LA COLLECTIVITE DE CORSE SUR LE CALENDRIER SOCIAL

Le calendrier des opérations sociales instituées par les dispositions spécifiques du Code des transports impose d'anticiper très en amont la mise en œuvre du transfert des contrats de travail afin de permettre un transfert effectif des contrats de travail au terme de la délégation de service public au 1^{er} janvier 2024.

Si l'option 2 de la cession du contrat à un tiers était retenue par la Collectivité de Corse, les délais impératifs liés à l'obligation de diligenter un appel d'offre auraient pour effet de retarder la mise en œuvre des opérations sociales. En conséquence, le calendrier imposé par le Code des transports ne pourrait pas être respecté (sauf à envisager de réduire conventionnellement les délais prévus par le Code des transports).

En tout état de cause, il est rappelé que l'obligation d'informer et consulter le Comité Social et Economique de la SAEML des CFC préalablement à la mise en œuvre des obligations prévues par le Code des transports pourrait également avoir pour effet de retarder cette dernière, notamment si le CSE devait faire usage des délais de consultation prévus par le statut des CFC qui portent le délai maximal de consultation à 4 mois. Si tel devait être le cas, le calendrier social pourrait également être compliqué à respecter strictement.

3^{ème} partie - DES CONSEQUENCES FISCALES DU MODE DE GESTION RETENU

1. le régime fiscal applicable au gestionnaire « ou exploitant » de l'activité CFC

1.1. Propos liminaires : les textes applicables

La SAEML actuelle est soumise à l'ensemble des impôts commerciaux et pour l'essentiel : impôt sur les sociétés, TVA au taux spécifique de 2,10 % applicable sur le territoire Corse, contribution foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage ...

Dès lors que cette même société ou une autre société de droit privé exercerait l'activité de gestion des CFC, elle serait soumise aux mêmes impôts commerciaux que ceux actuellement acquittés par la SAEML.

La question posée ici est donc de savoir si ce régime fiscal est identique si cette activité est exercée par une personne morale de droit public.

Au rang tout d'abord du principe d'égalité d'un opérateur économique devant les charges publiques, l'article 1654 du CGI dispose que :

*« Les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat ou des Collectivités locales, les entreprises concessionnaires ou subventionnées, les entreprises bénéficiant de statuts, de privilèges, d'avances directes ou indirectes ou de garanties accordées par l'Etat ou les Collectivités locales, les entreprises dans lesquelles l'Etat ou les Collectivités locales ont des participations, les organismes ou groupements de répartition, de distribution ou de coordination, créés sur l'ordre ou avec le concours ou sous le contrôle de l'Etat ou des Collectivités locales **doivent** sous réserve des dispositions des articles 133,207,208,1040, 1382,1394 et 1449 à 1463 **acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations.***

Explicitant le contenu de cette disposition, les articles 165 et 166 de l'Annexe IV au CGI prévoient quant à eux que :

Pour ce qui est de l'article 165 :

« 1. Nonobstant toutes dispositions contraires les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées

applicables aux entreprises privées similaires.

Le même régime est appliqué à tous les organismes de l'Etat des départements ou des communes ayant un caractère industriel ou commercial, s'ils bénéficient de l'autonomie financière, à l'exception, en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, des régies de services publics des départements, communes et syndicats de communes qui sont exonérées de cet impôt.

2. S'ils ne bénéficient pas de l'autonomie financière, les organismes de l'Etat visés au 1 sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires, à l'exception de l'impôt sur les sociétés, dont ils sont exonérés. »

Pour ce qui est de l'article 166 :

« 1. Les établissements publics sans caractère industriel ou commercial sont, sous réserve des dispositions du 2, passibles de l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues au 5 de l'article 206 du code général des impôts.

Ils sont également passibles de la taxe foncière et des taxes annexes pour les immeubles leur appartenant ainsi que de la taxe d'habitation pour les locaux meublés qu'ils occupent.

2. Sont exceptés des dispositions du 1 les établissements publics scientifiques d'enseignement et d'assistance.

Sont d'autre part exonérées de l'impôt sur les sociétés ainsi que de la taxe foncière et des taxes annexes les immeubles nommément désignés au 1° de l'article 1382 et au 2° de l'article 1394 du code général des impôts, à l'exception des manufactures de l'Etat et des arsenaux. »

Il ressort de ces textes que, sauf disposition expresse prévoyant une exonération, **les Collectivités locales et les établissements publics à caractère industriel et commercial sont soumis aux mêmes impositions que l'ensemble des entreprises privées.**

Ces exonérations sont les suivantes :

Article 133 du CGI : exonération de retenue à la source sur les intérêts, arrrages et produits d'emprunt des établissements publics.

Article 207 du CGI : exonération d'impôt sur les sociétés au profit des Collectivités locales, des EPCI à fiscalité propre, des syndicats de communes, des syndicats mixtes composés exclusivement de Collectivités territoriales ou de groupements de ces Collectivités, ainsi que leurs régies de service public. (ce dispositif exonérateur fait cependant l'objet d'une analyse restrictive de l'administration).

Article 208 du CGI : exonération d'impôt sur les sociétés pour les établissements publics pour leurs opérations de lotissement et de vente de terrains leur appartenant.

Article 1042 du CGI : sous réserve du régime de TVA applicable, exonération de droits d'enregistrement à raison des acquisitions d'immeubles faites à l'amiable ou à titre onéreux par les communes, ...les départements, les régions, les établissements publics communaux, départementaux ou régionaux.

Article 1382 du CGI : exonération, sous certaines conditions, de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Exonération qui ne devrait pas s'appliquer en présence de biens immobiliers productifs de revenus.

Article 1394 du CGI : exonération, sous certaines conditions, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Exonération qui ne devrait pas s'appliquer en présence de biens immobiliers productifs de revenus

Articles 1449 à 1463 du CGI : exonérations de CFE limitée à certaines activités seulement qui ne visent pas l'activité de transport

[1.2. Analyse fiscale comparative selon le mode de gestion retenu](#)

En matière d'impôt sur les sociétés

En application de l'article 206 du CGI, quel que soit leur objet, les Collectivités publiques se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif sont passibles de l'impôt sur les sociétés, « sous réserve des dispositions du 6° du 1 de l'article 207 » de ce même code.

Selon le 6° du 1 de l'article 207 du CGI, sont exonérés d'impôt sur les sociétés :

« Les régions et les ententes interrégionales, les départements et les ententes interdépartementales, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, syndicats de communes et syndicats mixtes constitués exclusivement de Collectivités territoriales ou de groupements de ces Collectivités ainsi que leurs régies de services publics ».

Dans sa doctrine publiée au BOI-IS-CHAMP-30-60, §50 de ce même BOI, l'Administration fiscale indique :
« (...) lorsque les opérations exercées par les Collectivités locales sont considérées comme lucratives, elles ne sont susceptibles d'être soumises à l'impôt sur les sociétés que si elles nécessitent, en application des articles L. 2221-1 et suivants du CGCT, la constitution d'une régie au moins dotée de l'autonomie financière.

On peut donc en déduire la synthèse ci-dessous :

| Structure de droit privé | Structure de droit public |
|--------------------------|---------------------------|
| | |

• L'exploitation de l'activité par une société de droit privé sera intégralement soumise aux impôts commerciaux

• L'exploitation d'un SPIC constitue une présomption simple d'assujettissement aux impôts commerciaux

• L'intégralité de l'activité sera donc taxée à l'impôt sur les sociétés. En présence d'une régie de SP, elle ne pourra pas bénéficier de l'exonération applicable aux régies de service public.

Conclusion IS : Que l'activité de gestion des CFC soit exercée par une personne morale ou une personne publique, le même régime fiscal sera applicable en matière d'impôt sur les sociétés.

Incidence en matière d'impôt de TVA

L'article 256 du CGI dispose que :

« I. - Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et **les prestations de services effectuées à titre onéreux** par un assujetti agissant en tant que tel (...) ».

L'article 256 A prévoit :

« Sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, **quels que soient le statut juridique de ces personnes**, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention. (...) Les activités économiques visées au premier alinéa se définissent comme toutes les activités de producteur, de commerçant ou **de prestataire de services**, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées...

Selon l'article 256 B du CGI :

« Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence.

Ces personnes morales sont assujetties, en tout état de cause, pour les opérations suivantes :

...

Transports de personnes,

.... »

L'article 207 de l'Annexe II au CGI dispose :

« I. – **Sous réserve des dispositions qui suivent, la déduction opérée dans les conditions mentionnées aux articles 205 et 206 est définitivement acquise à l'entreprise.**

II. – 1. **Pour les biens immobilisés, une régularisation de la taxe initialement déduite est opérée chaque année pendant cinq ans, dont celle au cours de laquelle ils ont été acquis, importés, achevés, utilisés pour la première fois ou transférés entre secteurs d'activité constitués en application de l'article 209.**

(...)

1. *Par dérogation à la durée mentionnée au 1 (...), cette régularisation s'opère pour les immeubles immobilisés*
2. *Par vingtième pendant vingt années.*

(...)

III. – 1. *Une régularisation de la taxe initialement déduite et grevant un bien immobilisé est également opérée :*

1° *Lorsqu'il est cédé ou apporté, sans que cette opération soit soumise à la taxe sur le prix total, sur la valeur totale ou dans les conditions fixées à l'article 268 du code général des impôts, ou est transféré entre secteurs d'activité constitués en application de l'article 209 ;*

2° *Lorsqu'il est cédé ou apporté, et que cette opération est soumise à la taxe sur le prix total, sur la valeur totale ou dans les conditions fixées à l'article 268 du code général des impôts ;*

3° *Lorsque la réglementation modifie la valeur de son coefficient d'admission en cours d'utilisation ;*

4° *Lorsqu'il vient en cours d'utilisation à être utilisé à des opérations ouvrant droit à déduction ou, sous réserve du 5°, lorsqu'il cesse d'être utilisé à des opérations ouvrant droit à déduction ;*

5° *Lorsqu'il cesse d'être utilisé à des opérations imposables.*

(...)

4. Les dispositions des 1 à 3 ne sont pas applicables :

1° Aux cessions ou apports dispensés de taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 257 bis du code général des impôts (...) »

L'article 257 bis du CGI dispose :

« Les livraisons de biens et les prestations de services, réalisées entre redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, sont dispensées de celle-ci lors de la transmission à titre onéreux ou à titre gratuit, ou sous forme d'apport à une société, d'une universalité totale ou partielle de biens.

(...)

Le bénéficiaire est réputé continuer la personne du cédant, notamment à raison des régularisations de la taxe déduite par ce dernier, ainsi que, s'il y a lieu, pour l'application des dispositions du e du 1 de l'article 266, de l'article 268 ou de l'article 297 A. »

Selon la doctrine administrative publiée BOI-TVA-CHAMP-10-10-50-10 (mise à jour en date du 3 janvier 2018), l'Administration indique :

« § 10 La notion de « transmission à titre onéreux ou à titre gratuit ou sous forme d'apport à une société, d'une universalité totale ou partielle de biens » doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) (CJCE, 27 novembre 2003, aff. C-497/01, Zita Modes SARL). Elle concerne « le transfert d'un fonds de commerce ou d'une partie autonome d'une entreprise, comprenant des éléments corporels et, le cas échéant, incorporels qui, ensemble, constituent une entreprise ou une partie d'une entreprise susceptible de poursuivre une activité économique autonome. »

Cette notion ne couvre pas les transferts de biens et de services réalisés au profit d'une personne qui n'entend pas exploiter l'universalité ainsi transmise mais simplement liquider immédiatement l'activité concernée. Il en est ainsi de la simple cession de biens, telle que la vente d'un stock de produits ou de la vente isolée d'un bien immobilisé en dehors de toute opération de transmission d'entreprise ou de restructuration.

§ 20 Le bénéficiaire de la transmission est réputé continuer la personne du cédant en poursuivant l'exploitation de l'universalité transmise sous une forme ou une autre. Il n'est toutefois pas exigé qu'il ait préalablement exercé la même activité que le cédant ou qu'il poursuive strictement la même activité que celle précédemment exercée par le cédant.

§ 30 Conformément à ces principes, sont notamment regardés comme la transmission d'une universalité totale ou partielle de biens :

(...)

- Les transferts de biens opérés lors de changements de mode d'exploitation des services publics (...) »

Cela suppose naturellement que le bénéficiaire du nouveau mode de gestion du service public soit soumis à la Tva sur l'activité ainsi reprise.

En ce qui concerne les « versements effectués par la Collectivité au gestionnaire d'une activité de « SP », selon la doctrine administrative publiée au BOI-TVA-BASE-10-10-10 (mise à jour en date du 15 novembre 2012) :

« § 340 Lorsque les circonstances de droit ou de fait permettent d'établir l'existence d'un engagement de fournir un bien ou un service déterminé ou de constater la réalisation d'un tel engagement par le bénéficiaire de la subvention, les sommes versées constituent la contrepartie d'une prestation de services (ou de la fourniture d'un bien) entrant dans le champ d'application de la TVA. Il convient donc de rechercher dans chaque situation si la subvention n'est pas en fait le prix d'un service direct rendu.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé que la réalisation par un organisme d'une étude au profit d'une Collectivité publique moyennant une rémunération spécifique est une opération imposable à la TVA (CE, 6 juillet 1990, n° 88-224, CODIAC).

De même, sont imposables à la TVA les sommes versées par une Collectivité locale à une radio-locale en contrepartie de diverses obligations contractuelles (information sur la vie locale, bulletins d'information, etc.) ou les sommes versées par une commune à une entreprise chargée des relevés topographiques.

Exemple : Les crédits budgétaires souvent qualifiés de subventions qui sont alloués par l'État aux organismes publics de recherche pour financer des prestations de recherche fondamentale ou appliquée contractuellement déterminées par des conventions sont imposables à la TVA de la même façon que lorsque ces organismes effectuent leurs travaux de recherche à la demande d'organismes privés.

§ 350 Lorsque des subventions ou versements assimilables constituent en réalité la contrepartie de la fourniture de biens ou de services, il est bien entendu exclu de distinguer parmi les sommes reçues la part qui serait affectée à des dépenses d'investissement. Les solutions relatives aux subventions d'équipement ne s'appliquent en effet qu'aux véritables subventions, c'est-à-dire à celles qui ne sont pas la contrepartie d'un bien ou d'une prestation de services fourni au subventionneur. »

Selon la même doctrine administrative publiée au BOI-TVA-BASE-10-10-10 :

« § 360 En application de l'article 266 du CGI, transposant l'article 11 A 1 a) de la sixième directive TVA, l'assiette de la taxe est notamment constituée par les subventions directement liées aux prix des opérations imposables.

§ 370 Pour être qualifiée de « subvention directement liée au prix », une subvention doit satisfaire aux conditions cumulatives suivantes (Cf. arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes rendus le 22 novembre 2001 dans l'affaire C-184/00 « Office des produits wallons ASBL » et le 15 juillet 2004 dans les affaires, C-495/01

« Commission c/ République de Finlande », C-144/02 « Commission c/ République fédérale d'Allemagne » et C-463/02

« Commission c/ Royaume de Suède »).

- La subvention est versée par un tiers à celui qui réalise la livraison ou la prestation ;

Une subvention complément de prix implique nécessairement la présence de trois parties : la personne qui accorde la subvention, la personne qui en bénéficie et l'acheteur ou le preneur.

En conséquence, les virements financiers internes, constatés entre différents budgets de l'Etat, des Collectivités locales ou des établissements publics, ne répondent pas à la définition des subventions, dès lors qu'ils ne sont pas versés par une personne différente du bénéficiaire. Ces mouvements comptables ne doivent donc pas être soumis à la TVA.

- Elle en constitue la contrepartie totale ou partielle ;

Le principe du versement de la subvention doit exister en droit ou en fait avant l'intervention du fait générateur des opérations dont elle constitue la contrepartie. En outre, le prix du bien ou du service doit être déterminé, quant à son principe, au plus tard au moment où intervient le fait générateur de ces opérations. Il doit exister une relation entre la décision de la partie versante d'octroyer la subvention et la diminution des prix pratiqués par le bénéficiaire. La subvention doit être spécifiquement versée à l'organisme subventionné afin qu'il fournisse un bien ou effectue un service déterminé. Elle doit donc être identifiable comme la contrepartie d'une opération taxable et non versée globalement pour couvrir les coûts de l'organisme subventionné (il ne suffit pas que son versement permette indirectement à cet organisme de pratiquer des prix moins élevés). Cette relation, qui résulte de l'intention des parties, doit apparaître de manière non équivoque au terme d'une analyse au cas par cas des circonstances qui sont à l'origine du versement de cette subvention. .../...

.../... Les acheteurs du bien ou les preneurs du service doivent tirer profit de la subvention octroyée au bénéficiaire.

En effet, il est nécessaire que le prix à payer par l'acheteur ou le preneur soit fixé de telle façon qu'il diminue à proportion de la subvention accordée au vendeur, laquelle constitue alors un élément de détermination du prix exigé. Ainsi une subvention ne saurait être qualifiée de complément de prix dès lors qu'elle n'est pas calculée de manière à couvrir spécialement l'insuffisance de recettes résultant de la tarification mais a pour objet de prendre en charge des coûts fixes et/ou variables.

- Elle permet au client de payer un prix inférieur au prix de marché ou, à défaut, au prix de revient.

La notion de subvention directement liée au prix d'opérations imposables doit s'appliquer strictement. La taxation des subventions ne doit pas conduire à une surtaxation de l'opération, notamment lorsque le bénéficiaire de la subvention ne pratique pas, en définitive, un prix inférieur au prix de marché.

Le prix de marché est le montant total qu'un preneur, se trouvant au stade de la commercialisation où est effectuée l'opération, devrait payer, au moment où s'effectue l'opération et dans des conditions de pleine concurrence, à un fournisseur ou un prestataire indépendant pour obtenir les mêmes biens ou services.

Lorsqu'il n'existe pas d'éléments de comparaison pour établir l'existence d'un tel prix, celui-ci doit s'entendre du coût de revient de la prestation ou du bien.

Lorsque ces trois conditions sont réunies, les subventions sont soumises aux règles d'imposition (taux, exonération...) applicables aux opérations dont elles complètent le prix. Ces sommes qui ne constituent pas la contrepartie d'une opération imposable pour la partie versante n'ouvrent à cette dernière aucun droit à déduction de la TVA y afférente ».

Selon la même doctrine administrative :

« § 380 A la lumière des critères définis ci-dessus, constituent notamment des subventions directement liées au prix d'opérations imposables les subventions suivantes :

(...)

- les subventions versées à un organisateur de spectacles afin que ce dernier diminue, en deçà du prix de marché, les prix qu'il pratique vis-à-vis du public, et ce, en rapport avec le montant des subventions octroyées.

(...)

§ 410 Les subventions dont le versement ne présente pas un lien direct et immédiat avec le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services, au sens des critères décrits plus haut, ne doivent pas être soumises à la TVA, et ce, même si économiquement elles participent indirectement à la formation du prix.

Ainsi, le seul fait qu'une subvention puisse avoir une influence sur le prix des biens livrés ou des services fournis par l'organisme subventionné ne suffit pas à rendre cette subvention imposable.

Il en est notamment ainsi des subventions suivantes :

- les subventions qui sont, au moment de leur versement, allouées pour le financement total ou partiel d'un bien d'investissement déterminé ;

- les subventions dites « à l'achat », destinées à prendre financièrement en charge l'achat par le bénéficiaire de biens ou de services déterminés auprès d'un autre assujetti (ex. : subventions de l'Etat versées aux entreprises dans le cadre des aides à l'emploi, de l'implantation dans certaines zones défavorisées, « chèques conseils »...);

- les subventions dites de fonctionnement, destinées à couvrir exclusivement une partie des frais d'exploitation d'un organisme. Si ces sommes ont souvent une influence sur le prix de revient des biens livrés et des services fournis par l'organisme subventionné, elles ne constituent pas pour autant des subventions directement liées au prix de ces opérations (par exemple, les avances consenties, puis abandonnées, par le Centre national de la cinématographie au profit d'une société spécialisée dans la production de films et de programmes audiovisuels) ; .../...

.../...

- les subventions d'équilibre versées à une entreprise afin de compenser a posteriori un déficit résultant de la conjoncture économique, d'erreurs de gestion imputables à l'entreprise ou de tout événement ne relevant pas de sujétions particulières qui lui auraient été imposées par un tiers⁹;

- les subventions versées à une entreprise, dont le montant est déterminé globalement compte tenu des coûts totaux d'exploitation de l'activité économique de cette dernière, et qui ne sont pas directement liées à une opération taxable de cette entreprise. Il en est notamment ainsi des sommes qui peuvent être versées à un aménageur de zones au titre d'une opération d'aménagement dès lors que ces sommes sont versées globalement sans affectation précise à une opération imposable ;

- les subventions qui n'ont pas pour objet d'abaisser le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services en dessous du prix de marché habituel de ces marchandises ou services, ou à défaut, de leur prix de revient. Il en est ainsi, par exemple, des aides versées dans le secteur agricole par les offices agricoles pour soutenir le fonctionnement des marchés (Aides versées par l'OFIVAL, l'ONILAIT, l'ONIFHLOR, l'ONIVINS, l'ONIC, l'ODEADOM, l'ONIPRAM, le FIRS, et par le FIOM et le FEOGA) ;

(...) »

En l'occurrence, nous prendrons en compte l'analyse fiscale menée par la Collectivité et ou la SAEML CFC qui a conclu à la soumission à la TVA de la contribution versée par la Collectivité de Corse.

Conclusion en matière de TVA : l'activité de transports de personnes qu'elle soit exercée par une personne privée ou une personne publique sera soumise à la TVA au taux applicable sur le territoire de la Corse. Les contributions versées par la Collectivité de Corse à une structure privée seront soumises à la TVA si les conditions contractuelles permettent de qualifier ce versement de complément de recettes soumises à la TVA. En cas de recours à un établissement public, le versement du budget général à l'EPIC ne devrait pas impacter les droits à déduction de l'EPIC.

Incidences en matière de taxe sur les salaires

En application de l'article 231 du CGI, la taxe sur les salaires :

« (...) est à la charge des entreprises et organismes qui emploient ces salariés, à l'exception des Collectivités locales, de leurs régies personnalisées mentionnées à l'article L. 1412-2 du code général des Collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics de coopération culturelle mentionnés à l'article L. 1431-1 du même code¹⁰, des services départementaux de lutte contre l'incendie, des centres d'action sociale dotés d'une personnalité propre lorsqu'ils sont subventionnés par les Collectivités locales, du centre de formation des personnels communaux, de l'établissement mentionné à l'article L. 1222-1 du code de la santé publique, des caisses des écoles et des établissements d'enseignement supérieur visés au livre VII du code de l'éducation qui organisent des formations conduisant à la délivrance au nom de l'Etat d'un diplôme sanctionnant cinq années d'études après le baccalauréat, qui paient ces rémunérations lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement desdites rémunérations (...)»

L'article L. 1412 du CGCT dispose que :

« Les Collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'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. 1413-1. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la Collectivité locale elle-même. »

Seules sont donc exonérées de taxe sur les salaires les régies gérant un SPA. Selon les travaux préparatoires relatifs à cette mesure, « l'extension de l'exonération de la taxe sur les salaires aux régies locales personnalisées est fidèle à l'esprit de l'exonération existante en faveur des Collectivités territoriales¹¹ ».

Conclusion en matière de taxe sur les salaires : que l'activité soit gérée par une structure de droit privé ou de droit public, la taxe sur les salaires aura vocation à s'appliquer : il conviendra alors d'appliquer les règles générales concernant le calcul du pourcentage d'assujettissement à la taxe sur les salaires en intégrant notamment les recettes non exceptionnelles non soumises à la TVA. La question se pose ici de la prise en compte ou non du virement interne alloué à un EPIC dès lors que celui-ci n'est pas soumis à la TVA. Si celui-ci n'est pas constitutif d'une recette pour l'EPIC, des arguments existent pour qu'il n'ait pas d'incidence défavorable pour le calcul du prorata de taxe sur les salaires.

Incidence en matière de taxe d'apprentissage

En application de l'article 1599 ter A du CGI :

« La taxe d'apprentissage est due par les employeurs mentionnés aux articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail et passibles de l'impôt sur les sociétés.

Si certaines dispositions permettent à des Collectivités publiques d'être exonérées de taxe d'apprentissage c'est sous la condition d'être exonérées d'IS.

Conclusion en matière de taxe d'apprentissage : dès lors que l'activité de transport de personnes exercée par une personne privée ou publique est soumise à l'IS dans les conditions de droit commun la taxe d'apprentissage aura vocation à s'appliquer.

Incidence en matière de participation à la formation professionnelle

En application des dispositions du code du travail, les employeurs doivent concourir au développement de la formation professionnelle continue en participant, chaque année, au développement des actions de formation de leur personnel ou de demandeurs d'emploi. Les employeurs se libèrent de leur obligation en consacrant à la formation une somme minimale égale à un certain pourcentage de la masse salariale.

La doctrine administrative précise que pour bénéficier de l'exonération, les établissements publics doivent remplir deux conditions :

- être des établissements publics de l'État ou d'une Collectivité locale ;*
- être des établissements publics à caractère administratif.*

Conclusion en matière de FPC : dès lors que l'exonération de FPC ne s'étend pas aux établissements publics à caractère industriel ou commercial, la gestion de l'activité CFC par une personne privée ou publique ne comporte donc aucune différence en matière de FPC.

Incidence en matière d'effort construction

L'article L. 313-1 du CCH dispose que :

« Les employeurs occupant au moins cinquante salariés, à l'exception de l'Etat, des Collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, autres que ceux qui appartiennent à des professions relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale pour lesquelles des règles spéciales ont été édictées en application du a du 3 du même article 231, doivent consacrer des sommes représentant 0,45 % au moins des revenus d'activité versés par eux au cours de l'exercice écoulé, tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés.

L'obligation mentionnée au premier alinéa prend la forme d'un versement à la société mentionnée à l'article L. 313-19 ou à un organisme agréé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat par le ministre chargé du logement aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction. Un employeur peut se libérer de cette obligation en investissant directement en faveur du logement de ses salariés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les employeurs qui, au moyen de leurs ressources propres, ont investi au cours d'un exercice une somme supérieure à celle prévue au premier alinéa peuvent reporter l'excédent sur les exercices postérieurs.

Le présent article est applicable aux établissements publics industriels et commerciaux ainsi qu'aux organismes à caractère industriel et commercial de l'Etat, des Collectivités territoriales et de leurs groupements (...) »

Dans sa doctrine publiée au BOI-TPS-PEEC-10 au § 10 (mise à jour en date du 18 décembre 2014), l'Administration commente ce texte ainsi qu'il suit :

« L'article L. 313-1 du CCH exonère :

- l'État, les Collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, à l'exception de leurs services présentant un caractère industriel et commercial.

Conclusion en matière d'effort construction : dès lors que l'exonération de FPC ne s'étend pas aux établissements publics à caractère industriel ou commercial, la gestion de l'activité CFC par une personne privée ou publique ne comporte donc aucune différence en matière de participation à l'effort construction.

Incidence en matière de contribution économique territoriale (CFE – CET)

L'article 1447-0 du CGI dispose que :

« Il est institué une contribution économique territoriale composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. »

Selon l'article 1447 du CGI :

« I. – La cotisation foncière des entreprises est due chaque année par les personnes physiques ou morales, les sociétés non dotées de la personnalité morale ou les fiduciaires pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée.

Pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises, les activités de location ou de sous-location d'immeubles, autres que les activités de location ou sous-location d'immeubles nus à usage d'habitation, sont réputées exercées à titre professionnel ; toutefois, la cotisation foncière des entreprises n'est pas due lorsque l'activité de location ou de sous-location d'immeubles nus est exercée par des personnes qui, au cours de la période de référence définie à l'article 1467 A, en retirent des recettes brutes hors taxes, au sens de l'article 29, inférieures à 100 000 € ou un chiffre d'affaires, au sens du 1 du I de l'article 1586 sexies, inférieur à 100 000 €. (...) »

L'article

Contrairement à la taxe sur les véhicules de sociétés qui n'était due, selon un avis du Conseil d'Etat du 8 janvier 1957, que par les établissements publics à caractère industriel et commercial ainsi que par les organismes des communes ayant un caractère industriel et commercial et bénéficiant de l'autonomie financière, les nouvelles taxes sont dues à raison d'activités soumises à la TVA.

Il ne nous semble donc pas possible d'échapper à ces taxes. 1449 du CGI dispose :

« Sont exonérés de la cotisation foncière des entreprises :

1° Les Collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'Etat, pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée ;

(...) »

Dans sa doctrine publiée au BOI-IF-CFE-10-30-10-10 (mise à jour en date du 4 août 2021), l'Administration indique :

« § 260 Toutefois, les activités à caractère lucratif qui ne constituent pas le prolongement nécessaire de l'activité à caractère culturel ou éducatif sont imposables à la CFE. »

Conclusion en matière de CET : dès lors que l'exonération de CET ne s'étend pas aux établissements publics à caractère industriel ou commercial exerçant une activité de transport de personnes, la gestion de l'activité CFC par une personne privée ou publique ne comporte donc aucune différence en matière de CET.

Incidence en matière de contribution sociale des sociétés (CSSS)

L'article L. 137-30 du code de la sécurité sociale dispose que :

« Il est institué une contribution sociale de solidarité à la charge :

(...)

4°) Des personnes morales de droit public dans les limites de leur activité concurrentielle ;

(...)

Un abattement de 19 M€ est appliqué sur l'assiette imposable (Chiffre d'affaires N-1).

Conclusion en matière de CSSS : dès lors que les Collectivités publiques sont soumises à la CSSS pour leurs activités commerciales activité de transport de personnes, la gestion de l'activité CFC par une personne privée ou publique ne comporte donc aucune différence en matière de CSSS. Dès lors que le chiffre d'affaires réalisé est supérieur à 19 M€, cette contribution sera due pour la partie du CA supérieur à ce montant.

Incidence en matière de taxe sur les véhicules de tourisme

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la taxe sur les véhicules de sociétés a été abrogée et remplacée par deux taxes :

-Une taxe sur les émissions de CO₂.

-Une taxe relative aux émissions de polluants atmosphériques (taxe annuelle sur l'ancienneté).

Le fait générateur de ces deux taxes est constitué par l'utilisation de véhicules de tourisme en France pour les besoins d'une activité économique (article L. 421-94 du code de l'imposition des biens et des services).

En application de l'article L. 111-1 du code de l'imposition des biens et des services :

« Les activités économiques s'entendent de celles mentionnées au cinquième alinéa de l'article 256 A du code général des impôts. »

Contrairement à la taxe sur les véhicules de sociétés qui n'était due, selon un avis du Conseil d'Etat du 8 janvier 1957, que par les établissements publics à caractère industriel et commercial ainsi que par les organismes des communes ayant un caractère industriel et commercial et bénéficiant de l'autonomie financière, les nouvelles taxes sont dues à raison d'activités soumises à la TVA.

Conclusion en matière de taxes sur les véhicules de tourisme : dès lors que la gestion de l'activité CFC par une personne privée ou publique sera soumise à la TVA, ces taxes s'appliqueront de la même manière dans ces deux situations.

2. LES INCIDENCES FISCALES LIEES AUX MODALITES DE TRANSFERT DE L'ACTIVITE

La question posée ici consiste à savoir si les conséquences fiscales (relatives aux principaux commerciaux) liées au transfert de l'activité sont plus ou moins favorables selon le mode de gestion retenu emportant transfert de l'activité.

Signalons tout d'abord que la poursuite de la gestion de l'activité CFC par la SAEML actuelle n'emporterait aucune conséquence fiscale.

Signalons ensuite que la reprise de l'activité par un nouveau concessionnaire de service public :

- ne devrait pas poser de difficulté quant à la TVA récupérée par la SAEML actuelle : s'il devait même y avoir reversement de TVA par elle, on peut penser que cette TVA devrait pouvoir être « refacturée » au nouveau concessionnaire qui pourrait la récupérer. On peut même penser que l'article 257 Bis du CGI devrait pouvoir être invoqué pour éviter tant l'application de la TVA sur les investissements transférés au nouveau concessionnaire que le reversement partiel de la TVA ayant grevé les investissements réalisés par la SAEML (ces deux sociétés étant redevables de la TVA et l'opération devrait pouvoir être considérée comme une transmission d'une universalité juridique). La question qui pourrait poser difficulté pourrait être liée au fait que les biens sont transférés un instant de raison vers la Collectivité de Corse non exploitante et non soumise à la TVA au titre de l'activité CFC : la condition posée par l'article 257 Bis ne serait alors pas remplie. La doctrine administrative relative au changement de mode de gestion pourrait être cependant revendiquée, bien qu'en l'occurrence il ne s'agisse pas vraiment d'un changement de mode de gestion mais d'un simple changement de concessionnaire.
- Devrait avoir une incidence relativement réduite lors de la dissolution de la SAEML actuelle en matière d'impôt sur les sociétés : en effet s'il n'existe pas de plus-value latente sur les immobilisations transférées, et dès lors qu'il n'existe pas en principe de « fonds de commerce » dans le cadre d'une activité de service public gérée en DSP, et sus réserve des seules provisions encore existantes à la dissolution qui auraient été déduites par la SAEML, il ne doit pas y avoir de conséquences fiscales significatives en matière d'IS.
- N'emporte aucune conséquence en matière de CET dans la mesure où c'est le concessionnaire exerçant l'activité de gestion des CFC qui sera assujetti à la CET à compter de cette année « aux lieu et place » de la SAEML actuelle et selon les mêmes modalités.
- Devrait entraîner l'imposition au droit de partage de 2,5 % le boni de liquidation de la SAEML.
- Pourrait emporter des conséquences en matière de droits d'enregistrement quant à la réglementation fiscale relative aux conventions de successeurs (reprise par un tiers d'une activité antérieurement gérée par un précédent exploitant) : la jurisprudence considère ainsi que les cessions de concession de services publics sont imposables aux droits d'enregistrement (ex : emplacement au sein d'un MIN). Cependant nous pensons que dans le cadre d'une « expiration naturelle » d'une concession il ne devrait pas y avoir de versement d'un prix ou d'une prise en charge de passif par le nouveau concessionnaire au profit de la SAEML actuelle.
- Le vrai sujet pourrait provenir d'un débat sur le double transfert de l'activité : un instant de raison au profit de la Collectivité et dans un second temps vers le nouveau concessionnaire, sachant que le 1^{er} transfert s'effectuerait au profit d'une structure qui ne n'a pas la qualité de redevable de la TVA. Mais ce schéma classique en cas de changement de concessionnaire n'a pas à notre connaissance donné lieu à redressement confirmé par la jurisprudence.

Signalons enfin que si l'activité de gestion était reprise par un EPIC :

L'hypothèse d'une fusion ou d'une TUP par l'EPIC de la SAEML actuelle permettrait de bénéficier de régimes de faveur en matière de :

- TVA : application automatique du dispositif exonérateur de TVA et d'exclusion des reversements partiels de TVA (article 257 Bis du CGI)
- Impôt sur les sociétés : application du régime de faveur permettant d'éviter l'imposition immédiate du chef de la SAEML actuelle des plus-values latentes éventuelles et des reprises de provisions qui auraient été antérieurement déduites par la SAEML (articles 210 A et suivants du CGI)
- Droits d'enregistrement : application du régime de faveur permettant d'éviter les éventuels droits d'enregistrement liés au transfert d'activité (article 817 du CGI), dès lors que la SAEML actuelle n'est pas propriétaire d'immeubles (si tel était le cas, les droits seraient limités à 0,715 % de la valeur vénale des immeubles, sous réserve de l'application du dispositif exonérateur de l'article 1042 du CGI).
- Droit de partage : le droit de partage ne s'applique pas en cas de TUP ou de fusion simplifiée.

Dans chacune de ces hypothèses se pose également et de manière identique la question de la TVA récupérée par la Collectivité de Corse sur ses investissements : d'après les informations portées à notre connaissance, cette TVA a été récupérée par la voie du FCTVA. Ce point doit encore nous être confirmé et il ne nous appartient pas dans le cadre de cette étude d'analyser le bien-fondé de ce mode de récupération. Dès lors que cette TVA a été récupérée par la Collectivité, il y aura lieu de vérifier si le nouveau mode de gestion et ses modalités contractuelles d'application est de nature à générer un risque de reversement partiel de TVA pour la Collectivité. Ce risque pourrait être considéré comme réduit dès lors que les biens d'investissement concernés resteront affectés à la même activité gérée par une structure de droit privé ou de droit public soumise à la TVA. La question pourra néanmoins se poser en cas de nouvelle concession, si une redevance raisonnable est mise en place plaçant alors la Collectivité de Corse de plein droit dans le champ d'application de la TVA : dès lors un reversement partiel de son FC TVA pourrait être du, mais compensé par un droit à déduction de TVA au titre d'une activité nouvellement soumise à TVA.

Synthèse et proposition

En conclusion

Quelle que soit la nature du contrat de prestations liant l'exploitant à la Collectivité de Corse, le modèle économique sera fortement impacté par les caractéristiques propres du réseau ferroviaire corse et la prise en compte de la demande sociétale, environnementale et d'efficacité qui se traduisent en termes de qualité du service (fréquence, sécurité, confort, itinéraires et arrêts, adaptabilité, respect de l'environnement notamment).

Ces contraintes et orientations confirment l'impossibilité d'une quelconque rentabilité de l'exploitation sans une forte implication financière de la Collectivité qu'elle se traduise par une minoration des risques transférés à l'exploitation et/ou une importante compensation d'objectifs de service public.

Les récents contrôles de la Chambre régionale de Corse aussi bien sur l'exercice de la compétence ferroviaire par la Collectivité de Corse que sur la SAEMML CFC démontrent que, plus que le choix du mode de gestion, les difficultés rencontrées proviennent d'une organisation de la Collectivité elle-même, de nature à peser sur les enjeux de développement, d'investissement et de contrôle du service d'une part, et du non-respect par la SAEMML des obligations contractuelles ou légales ou de la non application par la gouvernance de décisions négociées en ce compris avec les organisations syndicales.

Quel que soit le mode de gestion retenu, la Collectivité devra retenir une formalisation contractuelle précise et exigeante dont elle devra contrôler le respect.

Ces choix doivent s'inscrire dans une détermination politique de la maîtrise du service souhaitée par la Collectivité ce que permet plus aisément la gestion directe.

Cette détermination politique prend en compte 3 visions stratégiques fondamentales

- La volonté d'un service public « Pour les Corses et la Corse » et « Par les Corses »
- La volonté d'une maîtrise des coûts notamment en réaffirmant que les fonds publics servent au service lui-même et aux usagers
- Une volonté de développement à long terme du service, répondant aux enjeux stratégiques de la Corse, déconnecté de démarches plus commerciales

La réflexion sur le choix doit se faire à 2 niveaux :

- ***sur celui d'une reprise régie directe ou d'une externalisation tout d'abord ;***
- ***sur la forme de partenariat souhaité par ailleurs***

Sur la régie

Le choix d'une régie s'entend d'une volonté d'une maîtrise forte du service voulue par la Collectivité de Corse. Compte tenu de son implication financière et de l'absence de risques réels pris par le concessionnaire actuel, l'on peut imaginer que le choix d'une régie ne modifie pas la contribution financière et le risque pris à cet égard.

Le coût du service ne sera pas augmenté par une internalisation dès lors que la gouvernance de la Régie est particulièrement vigilante à maîtriser les coûts d'exploitation notamment sa masse salariale.

La productivité et l'efficacité du service peuvent être des bons indicateurs de performances.

Un tel choix est, par ailleurs, de nature à faciliter la mise en œuvre d'une véritable politique de transports puisqu'elle ne souffrira pas, lors de la renégociation du contrat d'objectifs et de performance, de risques d'une modification significative des projets de développement que pourrait engendrer une véritable procédure de publicité et de mise en concurrence.

La reprise en régie répond aux visions stratégiques de la Corse mais exige un total respect du contrat d'objectifs et de performance.

La nécessité de conserver une certaine souplesse organisationnelle milite pour la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'EPIC ainsi créé a le mérite d'isoler le service et de le rendre moins dépendant des problématiques internes de la Collectivité, d'aider à la clarification des rôles et responsabilités tout en permettant d'inclure plus facilement le transport ferroviaire dans une problématique plus globale de déplacements insulaires.

Sur l'externalisation

L'externalisation de la gestion d'un service public a pour but de transférer les risques d'exploitation sur l'exploitant en mettant l'autorité concédante dans une position de maîtriser les orientations principales du service et d'en vérifier le respect contractuel. Elle pourra aussi transférer une partie de la charge d'investissement ou de grosses réparations sur l'exploitant.

L'externalisation par concession aura comme avantage de permettre une véritable compétence en exploitation ferroviaire et une marge de manœuvre managériale accrue dès lors que la Collectivité ne sera pas directement ou indirectement en charge de cette exploitation.

Pour autant, le transfert de risques sera limité que le concessionnaire anticipera les aléas d'exploitation dans son budget prévisionnel, base des compensations publiques d'objectifs de service public.

Le véritable risque de l'exploitant sera celui d'une évolution différente de sa rémunération ou de sa marge par rapport à ses prévisions initiales qui rapprochent en cela les deux régimes d'externalisation (marché/concession) vers un système de « régie intéressée » dans lequel le risque réel est apprécié au travers d'un système de bonus/malus ou de pénalités/performances qui aboutit à ne mettre en jeu qu'une faible part

de la marge bénéficiaire de l'exploitant.

Une externalisation maintiendra, à la charge du concessionnaires, les autres risques d'exploitation qui ne se traduisent assez régulièrement par une augmentation du coût du service notamment par la prise en compte anticipée des aléas notamment de la gestion salariale.

L'inventaire des critères de choix ou objectifs de la Collectivité et le bilan avantages/inconvénients d'une externalisation d'une part et de chaque forme contractuelle d'autre part permettra de retenir une première composante du choix à réaliser.

En cas d'externalisation, la Collectivité devra faire le choix d'une concession 100% privée ou d'une structure mixte (SAEML ou SEMOP) dans laquelle il sera le seul actionnaire public.

Dans le contexte ci avant rappelée, le choix d'une structure partenariale aurait pour effet de réassocier la Collectivité aux risques d'exploitation qu'elle aurait pourtant entendu transférer par délégation de service public et de mélanger les rôles et responsabilités.

**PROCES VERBAL
COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX**

A avis sur le choix du futur mode de gestion des chemins de fer de la Corse qui sera mis en œuvre à l'issue de l'actuelle délégation de service public à partir du 1er janvier 2024.

REUNION DU MARDI 14 juin 2022

CONSTAT DE L'ABSENCE DE QUORUM

Le mardi 14 juin 2022, la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) régulièrement convoquée s'est réunie, sous la présidence de Monsieur **Alex VINCIGUERRA**, Conseiller exécutif, représentant le Président du Conseil exécutif afin de rendre un avis sur le choix du futur mode de gestion des chemins de fer de la Corse qui sera mis en œuvre à l'issue de l'actuelle délégation de service public à partir du 1er janvier 2024.

Composition de la Commission

- La composition de la commission consultative des services publics locaux a été fixée par **délibération de l'Assemblée de Corse N° 21/160 AC en date du 30 Septembre 2021.**

| Nom, prénoms | Qualité |
|---|---|
| Monsieur Alexandre VINCIGUERRA | Conseiller Exécutif |
| Madame Véronique ARRIGHI | Conseillère Territoriale |
| Monsieur Paul-Joseph CAITUCOLI | Conseiller Territorial |
| Monsieur Jean-Jacques LUCCHINI | Conseiller Territorial |
| Madame Chantal PEDINIELLI | Conseillère Territoriale |
| Monsieur Pierre POLI | Conseiller Territorial |
| Madame Véronique PIETRI | Conseillère Territoriale |
| Représentant de l'Union Régionale des Associations Familiales (URAF) | Union Régionale des Associations Familiales (URAF) |
| Représentant du Centre technique régional de la consommation de Corse | Centre technique régional de la consommation de Corse |

Les débats s'ouvrent à 15h00.

Le président constate l'absence de quorum.

En l'absence de quorum à la première réunion, la commission consultative des services publics locaux sera à nouveau convoquée. Elle se réunira alors valablement sans conditions de quorum

Signatures des Présents

Signature des membres de la Commission présents en salle 8 à Aiacciu

| Nom, prénoms | Qualité | Signature |
|--|--|---|
| Monsieur Alexandre VICIGUERRA | Conseiller Exécutif |  |
| Madame Véronique ARRIGHI | Conseillère Territoriale | |
| Monsieur Paul-Joseph CAITUCOLI | Conseiller Territorial | |
| Monsieur Jean-Jacques LUCCHINI | Conseiller Territorial | |
| Madame Chantal PEDINIELLI | Conseillère Territoriale | |
| Monsieur Pierre POLI | Conseiller Territorial | |
| Madame Véronique PIETRI | Conseillère Territoriale | |
| Représentant de l'Union Régionale des Associations Familiales (URAF) | Union Régionale des Associations Familiales (URAF) | |
| Représentant du Centre technique régional de la consommation de Corse | Centre technique régional de la consommation de Corse | |

Signature des membres de la Commission présents en salle 1112 à Bastia

| Nom, prénoms | Qualité | Signature |
|--|--|-----------|
| Monsieur Alexandre VICIGUERRA | Conseiller Exécutif | |
| Madame Véronique ARRIGHI | Conseillère Territoriale | |
| Monsieur Paul-Joseph CAITUCOLI | Conseiller Territorial | |
| Monsieur Jean-Jacques LUCCHINI | Conseiller Territorial | |
| Madame Chantal PEDINIELLI | Conseillère Territoriale | |
| Monsieur Pierre POLI | Conseiller Territorial | |
| Madame Véronique PIETRI | Conseillère Territoriale | |
| Représentant de l'Union Régionale des Associations Familiales (URAF) | Union Régionale des Associations Familiales (URAF) | |
| Représentant du Centre technique régional de la consommation de Corse | Centre technique régional de la consommation de Corse | |

En complément du rapport portant sur le choix du nouveau mode de gestion des Chemins de Fer de la Corse, cette note informative vise à vous apporter des éléments d'appréciation sur l'exploitation du réseau ferroviaire corse au cours des dernières années.

Sont abordés les investissements consentis pour rénover le réseau, la problématique des AMG 800, ainsi que le volet social préalable au changement de mode de gestion des CFC.

La pertinence de la stratégie ferroviaire de la Collectivité ainsi que le choix des investissements a été validé par le CEREMA (Etablissement Public du Ministère de la transition écologique et solidaire, chargé des transports).

Les opérations engagées et les divers projets autour du transport ferroviaire forment pour cet organisme un tout cohérent, et notamment l'extension en cours de la CCVU à l'ensemble du réseau, la rénovation achevée de 170 km de voies sur 230 km, la valorisation du patrimoine des CFC et la nécessité d'acquisition de nouveaux matériels roulants de type « train-tram ».

Rappelons qu'à son apogée, en 1935, le réseau ferroviaire de la Corse a atteint 360 km de ligne, sa construction s'étant échelonnée de 1879 à 1935.

Bastia et Ajaccio ont été reliées le 3 décembre 1894 avec l'achèvement du tronçon Vivariu- Corti.

Lors des combats de la seconde guerre mondiale, d'importants dégâts sur les matériels roulants et les infrastructures ont entraîné la fermeture de la ligne de la plaine orientale en septembre 1943, le dernier tronçon « Casamozza-Folelli » a cessé d'être exploité en 1953.

Au-delà des aspects purement techniques, juridiques, et des contraintes liées à l'urbanisation au sud de Casamozza, la réouverture de cette ligne ne peut que s'inscrire dans le cadre d'une nouvelle stratégie ferroviaire pour la Corse ; le préalable étant le renforcement et la modernisation du réseau, avec un mode de gestion adapté aux conditions de l'exercice du service public ferroviaire.

En dépit de certaines contraintes et difficultés techniques, une nouvelle stratégie ferroviaire a été élaborée, un statut des personnels visant à moderniser les relations collectives aux CFC a été signé, et aujourd'hui le choix pour un nouveau mode de gestion vous est soumis.

- **L'achat des AMG et ses conséquences sur la maintenance et sur l'exploitation en service commercial**

En 2002, dans le cadre de la modernisation du réseau, la Collectivité Territoriale de Corse a choisi la SNCF pour la rénovation des voies, et une société d'économie mixte « Egis rail » pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont l'expertise n'était pas comparable à celle de la SNCF qui exploitait le réseau corse à l'époque.

A la suite d'un appel d'offre, le choix s'est porté sur le constructeur CFD qui a été chargé du projet de conception-réalisation de 12 rames type AMG pour la Corse, et pour un montant de 48 millions d'euros.

Ces choix techniques, plus que discutables, ont entraîné les déboires lors des essais et des premières mises en service dont tout le monde se souvient.

Le Centre d'Ingénierie du Matériel de la SNCF (CIM) a été alors saisi pour expertise, et dont le rapport reprend les éléments suivants :

- ✓ **Systeme de freinage**

Des dégradations importantes sur les semelles de frein sont confirmées et notamment un mauvais montage des organes de freinage. « *L'analyse des différents relevés effectués sur les rames fait apparaître un décalage de positionnement du bloc de 10 à 25 mm par rapport à la position théorique indiquée sur le plan* ». Conclusion : usure dissymétrique des semelles et contact roue-semelle permanent.

- ✓ **Roues**

Si le mauvais positionnement des organes de frein engendre une usure prématurée des semelles de frein, il joue également sur une dégradation des roues. « *Il faut, dans un premier temps, empêcher le contact quasi permanent des semelles de frein et, à l'issue de celui-ci, assurer une nouvelle campagne de l'usure des roues afin de déterminer s'il y a nécessité d'utiliser de nouvelles roues* ». Mais avant tout, le CIM veut privilégier de remonter les blocs freins selon le plan. Ce qui obligera à revoir la géométrie des bogies qui ne sont autres que le châssis supportant les roues et assurant à l'autorail de rester sur la voie. En outre le rapport explique : « *En première analyse, nous pouvons affiner que le jeu réduit à la basse butée contribue au rapprochement de la partie supérieure de la semelle de frein par rapport à la roue mais n'explique pas à lui seul le contact sur la roue* ».

Cela signifie que le problème des suspensions qui avaient fait l'objet de corrections, le train n'arrivait pas à franchir les gauches (défaut de nivellement de voie) persiste.

✓ Liaisons flexibles caisse bogie et liaisons fluides moteur diesel

« Même si les modifications apportées par CFD vont globalement dans le bon sens, il est impératif que la mise en œuvre soit réalisée correctement ».

Les experts soulignent le fait que les liaisons, à l'image d'une durite de frein sur les voitures, ont tendance à se casser. Mais « par ailleurs, précise le rapport, nous essayons de vérifier si les solutions apportées pour renforcer certaines liaisons incriminées qui avaient tendance à casser ne vont pas déplacer le problème ».

✓ Collecteur d'échappement

Les autorails avaient une grosse consommation d'huile. Cette dernière se retrouve dans les collecteurs, avec à la clé un risque d'incendie. Or « l'argumentaire de Deutz (NDLR : le fabricant) sur les phénomènes de remontée d'huile à la suite de temps de fonctionnement au ralenti est exact. Mais le REX - NDLR le retour d'expérience - montre qu'en exploitation ferroviaire les temps d'utilisation du moteur au ralenti sont importants et que ce point doit être pris en compte lors d'une offre de motorisation ». Ce qui signifie que, pour bien faire, le moteur ne devrait pas tourner au ralenti.

Le constructeur n'a pas pris en compte ces éléments en ne fournissant pas le moteur adapté.

✓ Cardan

« le CIM, sur la base du retour d'expérience estime que l'angle du cardan et l'amplitude de vibration, en configuration normale, sont trop importants et que ces dispositions auront une influence sur la durée de vie du cardan ». En courbe, le châssis a une rotation et se met de travers accentuant le désaxement. Si le cardan casse, le train a des risques de dérailler. La CIM demande donc aux CFD « des compléments d'information pour affiner l'analyse ». Pour rappel, sur les autorails des Chemins de fer de Provence, le moteur a été réaxé.

✓ Accessibilité moteur

Le moteur étant placé sous la caisse, rendant les interventions difficiles. Or de nombreuses saletés s'accumulent non seulement au fil des trajets mais aussi des saisons. Le CIM préconise donc « l'application d'une trame de nettoyage qui permettra de maintenir les moteurs dans un état de propreté suffisant pour limiter les risques d'incendie ».

✓ Performance climatisation

Concernant l'aspect thermique, les ingénieurs notent une différence de température notable et inquiétante entre la plateforme d'accès et la plateforme panoramique, soit entre les deux niveaux de l'autorail.

Pour conclure sur ce point, les CFC ont donc été victimes d'un cahier des charges non conforme aux besoins techniques et d'exploitation des nouveaux autorails et de l'effet « prototype ».

Le dossier des AMG 800 constitue à l'évidence le désastre industriel et commercial en Corse le plus important de ces dernières années, sachant que ce type de matériel roulant a une durée de vie d'au moins 30 ans.

Les Chemins de Fer de la Corse en subissent encore les conséquences, avec la mise en œuvre d'une maintenance importante. A titre d'exemple le coût de la maintenance des autorails AMG s'élève en moyenne à 1,5 M d'€ par an, soit 125 000 € par an (hors charges) et par autorail.

En dépit de cet investissement, un taux de panne anormalement élevé est toujours constaté ainsi qu'un niveau de disponibilité des matériels qui reste insatisfaisant.

- **Les investissements de rénovation et de modernisation**

Depuis 2015, la Collectivité de Corse a engagé une seconde phase de modernisation et de développement du réseau.

Le système ferroviaire projeté à l'horizon 2025-2030, étendu et plus fréquent, doit cibler autant les déplacements pendulaires que les déplacements occasionnels et touristiques.

En ce qui concerne l'achat de nouveaux matériels, les études porteront sur un type « train-tram », afin de réaliser cette nouvelle offre permettant la réaffectation des matériels existants à partir de la création /adaptation d'ateliers pour la maintenance de rames plus longues et plus nombreuses sur chacune des 3 sections périurbaines.

A cette fin, l'activité de l'atelier de Bastia a été déplacée à Casamozza entraînant une adaptation du site industriel et son agrandissement.

D'ores et déjà, dans le cadre de l'extension de la Commande Centralisée de Voie Unique, des points de croisement ont été réaménagés ou créés dans les zones périurbaines d'Aiacciu, de Bastia et Calvi.

L'objectif est d'offrir une véritable alternative à la voiture, en desservant le cœur des villes, et en désenclavant l'intérieur.

Ce programme vise donc à cadencer les circulations dans une logique d'optimisation des moyens et d'amélioration de l'attractivité du service.

Cela passe par une augmentation des fréquences des circulations au ¼ d'heure sur les sections les plus chargées de Bastia et d'Aiacciu (soit 45 à 64 AR/jour), et de 2 heures sur les relations interurbaines.

Dans cet objectif, les principaux investissements réalisés par la Collectivité portent sur :

- ✓ Le renouvellement de la voie sur le péri urbain ajaccien
Le coût global de cette opération en cours est estimé à **5,2 M€**, à échéance 2025.
- ✓ Le renouvellement de la voie sur le péri urbain Bastiais. Le coût global de cette opération est estimé à **8 M€**, à échéance 2027.
- ✓ L'extension à l'ensemble du réseau de la Commande Centralisée de Voie Unique (CCVU)

L'extension de la CCVU comporte l'installation de 15 entrecroisements automatisés au total, dont 10 supplémentaires à automatiser y compris 2 nouveaux points de croisement à Bassanese et à A Caldaniccia, ainsi que la modernisation de cinq autres, pour un coût global de **22,5 M€**.

- ✓ La rénovation des gares et des points intermodaux

Cette rénovation concerne les gares principales du réseau et vise à en faire des points intermodaux, à l'instar de la Gare d'Aiacciu (clos-couvert, réseaux, extérieurs pris en charge par la Collectivité de Corse et la rénovation intérieure par les CFC) pour un coût global de **11,8 M€**. Les gares de Ponte à A Leccia, L'Isula Rossa (quais), Vivariu ainsi que la plupart des haltes périurbaines de Bastia et Aiacciu ont déjà fait l'objet d'une rénovation notamment dans le cadre du FEDER.

- ✓ **Le transfert de l'activité aux ateliers de Casamozza et le projet d'extension de l'atelier avec l'installation d'une station de lavage pour un coût global de 5 M€.**
- ✓ **La rénovation de 5 grands ponts métalliques**

Le patrimoine des ouvrages d'art du Réseau Ferroviaire Corse comprend de nombreux ponts et viaducs ferroviaires construits à la fin du XIXème siècle. Cette opération concerne cinq ouvrages métalliques d'ampleur, dont le pont du Vecchiu pour un montant de **5.6 M€**.

- ✓ La modernisation de 11 passages à niveau

L'opération s'inscrit dans le cadre du programme général de modernisation du chemin de fer de la Corse pour un coût global de **1,8 M€**.

✓ **Le confortement de parois rocheuses**

L'opération s'inscrit dans le cadre du programme général de modernisation du chemin de fer de la Corse mis en œuvre pour un coût global de **2,23 M€**. Elle concerne l'infrastructure ferroviaire et plus particulièrement les ouvrages de déblais situés en bordure de la voie ferrée. Ces ouvrages qui datent de la construction de la ligne sont sujets à évolutions du fait des phénomènes climatiques, de l'altération des sols ainsi que des effets de la végétation.

En complément de ces investissements portés par la Collectivité, il convient d'y ajouter ceux à la charge des CFC :

- ✓ La rénovation complète du bâtiment abritant le siège social des CFC et des locaux de la gare de Bastia a été étalée sur quatre années, pour un coût total de 1.2 M d'€.
- ✓ La remise à niveau de la voie entre Furiani et Biguglia (PK 6 au PK 9 +900) en 2016 et 2017 pour un montant de 586 000€.
- ✓ La réfection du pont d'Albano en 2017 pour un montant de 199 000€.
- ✓ La remise à niveau de la voie du PK 65 +300 au PK 66+600 de Soveria à San Quilicu en 2018 pour un montant de 250 000€.
- ✓ La rénovation intérieure de 3 autorails Soulé et leurs remorques pour un montant de 476 000€ de 2016 à 2019.
- ✓ La modernisation des passages à niveaux sur 4 ans pour un coût de 282 000€.
- ✓ La réhabilitation en 2019 du 1^{er} étage de la gare de Corti à usage de salle de formation et aménagement de studios pour le personnel en déplacement pour un coût total de 150 000€.
- ✓ Le renouvellement des voies principales de la gare d'Aiacciu (traverses béton) sur les années 2019 et 2020 pour un coût de 676 000€ ;
- ✓ Les travaux de réfection du tunnel de Vizzavona et de Ponte en 2020 pour un montant de 105 000€.
- ✓ La réhabilitation du centre technique du service voies et bâtiments à Corti en 2020 pour un montant de 284 000€.
- ✓ L'aménagement d'un parking relais sur le site de la gare de l'Isula en 2021 pour un montant de 280 000€.

- ✓ La remise à niveau de la voie entre Mezzana et Aiacciu PK 148/150 en 2021 et 2022 pour un montant de 688 000€.
- ✓ La réfection de la gare d'Aiacciu est en cours depuis décembre 2021 pour une estimation des travaux de 650 000€.

- **Un nouveau cadre des relations collectives aux CFC**

Un Statut pour les cheminots corses a été négocié entre la direction et les organisations syndicales des CFC et signé le 25 juillet 2019. Cet accord traduit une volonté commune de moderniser les relations collectives au sein des CFC en adaptant les dispositions législatives et réglementaires du Code du Travail, dans le cadre du champ de la négociation, aux spécificités de l'activité ferroviaire et de ses métiers.

Ce statut constitue l'étape indispensable au changement du mode de gestion devant conduire au renforcement et à la modernisation du service public ferroviaire corse, qui vous est soumis ce jour.