

ASSEMBLEE DE CORSE

6 EME SESSION EXTRA-ORDINAIRE DE 2018

26 ET 27 JUILLET 2018

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

**LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT
MARITIME DE PASSAGERS ET DE MARCHANDISES
ENTRE LES PORTS DE MARSEILLE, TOULON, NICE ET
LES PORTS DE CORSE**

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

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Le projet de délibération qui vous est soumis est destiné à renouveler le régime unilatéral d'obligations de service public de transport maritime de passagers et de marchandises entre les cinq ports Corses et les ports continentaux de Marseille, Toulon et Nice.

Il s'agit de tirer les conséquences de l'évolution du contexte économique et du cadre juridique propres à la desserte maritime Corse / continent.

LE CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN ET FRANÇAIS

1. L'article 1^{er} du règlement cabotage du 7 décembre 1992 du Conseil européen¹ consacre le principe de libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre.

Ce principe suppose que l'autorité organisatrice des transports n'intervienne pas sur le marché, pour ne pas entraver le libre jeu de la concurrence.

Pour autant, et pour la desserte de la Corse particulièrement du fait de son caractère insulaire, le libre jeu de la concurrence peut ne pas suffire à répondre à la demande des utilisateurs, qu'ils soient particuliers ou professionnels, en matière de transport de passagers et de marchandises.

Il existe alors deux exceptions au principe de libre prestation des services maritimes :

- les obligations unilatérales de service public
- les conventions de délégation de service public

Les obligations de service public sont définies comme des obligations que "*s'il considérait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire en question n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions*" (article 2-4).

L'article 2-3 du règlement cabotage définit le contrat de service public comme :

¹ Règlement n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres, obligatoire en France à compter du 1^{er} janvier 1999.

"un contrat conclu entre les autorités compétentes d'un État membre et un armateur communautaire dans le but de fournir au public des services de transport suffisants".

L'instauration de l'un ou l'autre de ces mécanismes, qui peuvent se cumuler, doit être justifiée par l'existence d'une carence des compagnies à répondre à la demande des utilisateurs, que cette carence soit quantitative (en nombre de passagers ou en volume de marchandises) ou qualitative (fréquences, tarifs, horaires).

Dans son arrêt *Analir* du 20 février 2001, la Cour de justice des communautés européennes a confirmé que ces deux dispositifs pouvaient se cumuler, lorsque les obligations unilatérales de service public ne permettent pas de répondre de façon suffisante aux besoins existants des utilisateurs (particuliers et professionnels) :

"Eu égard aux caractéristiques des deux modalités en question ainsi qu'à la finalité de celles-ci, il n'y a pas de raison d'exclure qu'elles soient utilisées de façon concomitante pour un même trajet ou une même ligne de transport afin de garantir un certain niveau de service public. En effet, pour les motifs relevés par M. l'avocat général aux points 109 à 111 de ses conclusions, dans le cas où le niveau de service atteint, même après que des obligations de service public ont été imposées aux armateurs, n'est pas considéré comme suffisant ou lorsque des lacunes spécifiques demeurent, la prestation de services complémentaire pourrait être assurée par la conclusion d'un contrat de service public, ainsi que le prévoit la réglementation espagnole"².

2. Le droit français reprend ce cadre d'intervention des autorités publiques. La Collectivité de Corse définit les modalités d'organisation des services de transport maritime afin de garantir la continuité territoriale entre la Corse et le continent :

« La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs » (art. L. 4424-8 CGCT).

Les modalités d'organisation des transports maritimes peuvent prendre la forme :

- soit d'un régime unilatéral d'obligations de service public qui s'applique à toute compagnie désireuse de desservir la Corse à partir du continent, sans compensation financière versée par l'OTC
- soit d'une convention de délégation de service public attribuant un droit exclusif à son titulaire pour desservir la Corse, en contrepartie duquel une compensation financière est versée par l'OTC à l'opérateur.

² CJCE, 20 février 2001, *Analir*, C-205/99.

C'est en application de ces dispositions que votre Assemblée a adopté, le 22 décembre 2013, la délibération n° 13/263 AC instituant un régime unilatéral d'obligations de service public (OSP) pour la desserte des ports de Corse à partir des ports continentaux de Marseille, Toulon, et Nice.

Elles ont pris effet à partir du 1^{er} janvier 2014 et doivent s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2023.

En parallèle à ce régime unilatéral d'OSP, il existe actuellement un régime conventionnel qui prend la forme de 5 conventions de délégation de service public de transport maritime entre les cinq ports corses et le port de Marseille.

Ces conventions, dites de "*raccordement*", confient l'exploitation des services de transport maritime de passagers et de marchandises au Groupement composé de la Corsica Linea et de La Méridionale. Ces conventions sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2017 et expirent le 31 mai 2019, avec une faculté de prolongation de 4 mois jusqu'au 30 septembre 2019.

L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DE TRANSPORT ENTRE LA CORSE ET LE CONTINENT CES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

Les études du besoin de service public (juillet 2017 / mai 2018)

3. L'organisation de la desserte maritime entre la Corse et le continent a fait l'objet de nombreuses évolutions liées au droit européen et national. En réaction aux difficultés rencontrées dans le passé, la Collectivité de Corse a entrepris de restaurer la maîtrise d'un outil essentiel pour l'île.

La maîtrise du schéma de desserte maritime Corse / continent suppose de renouveler le régime unilatéral d'obligations de service public sur la base d'études économiques et juridiques conformes au droit européen.

La délibération du 6 septembre 2016 a donné mandat au Président de l'Exécutif afin de mener les études préalables à la mise en place de sociétés à participation publique, en vue de l'investissement en matière d'outil naval et d'exploitation des lignes de continuité territoriale, sur la base d'un rapport exposant les bases de l'organisation souhaitée.

Dans le cadre du mandat donné par l'Assemblée de Corse, l'Office des transports de la Corse a lancé une consultation en vue de procéder à différentes études destinées à éclairer totalement les élus décideurs mais également les instances nationales et européennes sur la faisabilité technique, juridique et économique du projet.

Ces études ont inclus, pour se conformer au droit européen, l'analyse préalable de l'existence et du périmètre du besoin de service public :

- dans un premier temps, il convenait d'identifier un besoin de service public de la desserte maritime entre la Corse et le continent

- dans un deuxième temps, il convenait de fixer le niveau de service public nécessaire à la satisfaction des besoins des usagers et auquel il n'était pas satisfait par les compagnies maritimes existantes
- dans un troisième temps, il convenait d'identifier selon quelle modalité (OSP, DSP ou cumul des deux) il peut être répondu aux besoins des usagers.

En conformité avec le règlement cabotage, la politique décisionnelle de la Commission européenne et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il a fallu démontrer l'existence d'un besoin réel de service public.

Les analyses se sont fondées sur les données provenant de l'Observatoire régional des transports de la Corse (ORTC), des compagnies maritimes et des autorités portuaires. Elles ont été élaborées en concertation avec la Commission européenne et le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE, Services du Premier Ministre) depuis juillet 2017. Les résultats sont annexés au présent rapport.

C'est sur la base de ces études que la nécessité du maintien du régime unilatéral d'obligations de service public actuellement en vigueur ainsi que son périmètre ont été revus.

1.2. Les consultations publiques à destination des utilisateurs et des compagnies maritimes (avril / mai 2018)

Une autorité publique telle que la Collectivité de Corse ne peut assortir d'obligations spécifiques de service public des prestations qui sont déjà fournies ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions compatibles avec l'intérêt général par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché.

Il lui faut donc prouver que les besoins en matière de service public ont été dûment pris en compte, soit en effectuant une consultation publique, soit par d'autres moyens appropriés permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services.

Le point 2.2. (§14) de la Communication de la Commission européenne du 11 janvier 2012 portant encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2012/C 8/03) prévoit la possibilité de mettre en œuvre un test du marché.

En lien avec la Commission européenne, l'Office des transports de la Corse a organisé deux consultations publiques :

- entre le 02 février et le 02 mars 2018, à destination des utilisateurs de services de transport maritime entre la Corse et le continent, qu'ils soient particuliers (résidents corses, non-résidents, étudiants, salariés, retraités etc) ou professionnels (grande distribution, transporteurs routiers, entreprises de travaux publics, etc.). Les utilisateurs ont été invités à exprimer leurs points de vue sur la qualité des prestations fournies actuellement par les compagnies maritimes
- entre le 09 avril et le 18 mai 2018, à destination :

- des compagnies maritimes. Elles ont été invitées à s'exprimer sur leurs capacités à satisfaire la demande de transport maritime de passagers et de marchandises en situation de libre concurrence
- des acteurs économiques. Ils ont de nouveau été invités à s'exprimer sur leur vision de la desserte maritime entre la Corse et le continent, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre à la fois par les compagnies hors DSP (en régime d'OSP) et par les compagnies délégataires de service public.

Un véritable test du marché n'avait encore jamais été mis en œuvre au niveau européen dans le domaine des dessertes maritimes à cette échelle. Le test a été expurgé des difficultés révélées lors des consultations test antérieures.

A la suite de ces consultations publiques, les compagnies maritimes et les autorités portuaires corses et continentales ont été auditionnées pour préciser le contenu de leurs réponses (les 17/18 mai 2018).

LE RÉSULTAT DES ÉTUDES ET DES CONSULTATIONS SUR LE RÉGIME UNILATÉRAL D'OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Les conclusions sur l'existence d'un besoin de service public de transport de passagers, de véhicules légers et de marchandises

Le résultat des études, des consultations publiques et des auditions a abouti aux conclusions suivantes :

Pour le transport de passagers et des véhicules légers, il n'existe plus de besoin quantitatif de service public entre quatre des cinq ports corses (Bastia, Ajaccio, L'Isola et Portofino) et le continent. L'offre capacitaire fournie par l'initiative privée, exprimée en nombre de passagers et en volume de marchandises en mètre linéaire, suffit à répondre à la demande globale des utilisateurs, à l'exception de la desserte du port de Proprià.

En revanche, il reste un besoin qualitatif de service public qui justifie le maintien d'un régime unilatéral d'OSP entre la Corse et le continent, afin de garantir un niveau de tarifs, des horaires et des fréquences qui répondent à la demande.

Pour le transport de marchandises, il existe un besoin quantitatif de service public entre la Corse et le continent. L'offre capacitaire de l'initiative privée ne permet pas de répondre au volume global de la demande des utilisateurs en matière de fret, en croissance importante depuis ces cinq dernières années.

Les conclusions sur la nécessité de maintenir un régime unilatéral d'OSP

L'initiative privée pure ne semble pas pouvoir répondre à la demande exprimée par les utilisateurs en termes de tarifs, de fréquences et d'horaires tout au long de

l'année pour les services de transport maritime de passagers, de véhicules légers et de marchandises.

Lors de la consultation publique d'avril 2018, les compagnies maritimes devaient exprimer le niveau de service qu'elles se proposaient de réaliser en situation de libre concurrence (sans régime d'OSP, sans DSP avec compensation financière).

Il en ressort que :

- seules 3 compagnies maritimes sur les 4 desservant la Corse ont répondu à la consultation. Aucune autre compagnie maritime ne s'est montrée intéressée, même dans une situation de libre concurrence. L'initiative privée apparaît donc comme très réduite
- aucune des trois compagnies maritimes qui a répondu ne propose spontanément d'exploiter une activité de transport maritime en marché libre, sans régime unilatéral d'OSP.

Il existe donc une carence qui justifie le maintien du régime OSP, pour répondre à la demande des utilisateurs en matière d'horaires, de fréquences et de tarifs. Sans régime unilatéral d'OSP, les compagnies n'exécuteraient pas spontanément le même niveau de services de transport, notamment en termes de fréquences et de tarifs.

LE PÉRIMÈTRE DES OBLIGATIONS UNILATÉRALES DE SERVICE PUBLIC

Contrairement aux contrats de service public, le règlement cabotage du 7 décembre 1992 donne une liste précise et exhaustive du contenu des obligations de service public.

Elles doivent s'en tenir à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire.

Il ressort des résultats des études, des consultations publiques, des auditions des compagnies et des autorités portuaires que le périmètre des obligations unilatérales de service public actuel, sans compensation financière pour les opérateurs, correspond dans une très large mesure à la demande des utilisateurs.

Il est donc proposé à votre Assemblée de renouveler le périmètre existant des obligations de service public.

En revanche, le tarif du transport de marchandises semble devoir être modifié, pour prendre en compte l'évolution des conditions économiques du transport. L'objectif consiste à prendre en compte le tarif dans son équivalent routier afin de limiter le préjudice lié à l'insularité.

L'étude annexée au présent rapport présente une estimation du tarif au mètre linéaire de la distance maritime entre Corse et Continent en supposant qu'elle soit équivalente à la distance terrestre.

Compte-tenu des résultats, il apparaît opportun de réduire le tarif du mètre linéaire de fret, roulant ou conventionnel, de 42, 50 € à 35 € dans le cadre du régime des OSP.

En conséquence, il vous est proposé d'adopter le périmètre d'obligations de service public suivant.

	OSP			
Ports continentaux	Marseille, Toulon, Nice			
Fréquences hebdomadaires	Marseille	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 3j / 7 en haute saison d'été		
	Toulon	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 2j / 7 en haute saison d'été		
	Nice	2j / 7 en saison hiver 2j / 7 en avant saison et arrière-saison d'été 2j / 7 en haute saison d'été		
Tarifs résidents	Fret	35 € / ml (fret roulant ou conventionnel)		Voiture de commerce : - inférieur à 4 m : 146 € - entre 4 et 4,5 m : 160 - supérieure à 4,5 m : 175 €
	Passagers	Passage	Installation	Véhicule
		adulte : 26 € enfant : 14 €	cabinet hublot : 49 € cabine intérieure : 45 € fauteuil : 7 €	inf. ou = à 4,5 m : 33 € entre 4,5 et 5 m : 37 € sup. 5 m : 41 €
Personnels	Respecter la législation française			
Environnement	Respect des normes environnementales (convention MARPOL et directives européennes notamment)			

Il vous est proposé de renouveler le dispositif actuel d'obligations unilatérales de service public, en réduisant cependant le tarif de transport de marchandises à 35 € le mètre linéaire.

Il est proposé que ce régime d'OSP renouvelé entre en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2019, date d'expiration des conventions de délégation de service public en cours d'exécution, et jusqu'au 30 septembre 2029, soit pour une durée de 10 ans.

Il doit cependant être précisé que le présent régime d'OSP qu'il vous est proposé d'adopter sera soumis au contrôle de la Commission européenne au regard de sa conformité avec le règlement cabotage et l'encadrement SIEG. Si toutes les précautions ont été prises pour s'assurer de la conformité du régime d'OSP avec le

droit européen, la Commission européenne sera toujours susceptible de le discuter, voire de le remettre en cause compte-tenu du cadre juridique européen.

Je vous propose d'en délibérer.