Géotransports
Transport et territoires insulaires
2014
n° 3

Transports et insularité en Corse : la continuité territoriale au défi de la libéralisation

Transport and insularity in Corsica : « territorial continuity » confronted with liberalization

Pierre ZEMBRI
UMR T 9403 Laboratoire Ville Mobilité Transport[1]
Université de Paris-Est Marne-la-Vallée

Résumé

La Corse est une grande île méditerranéenne, située à 80 km des côtes italiennes et au minimum à 160 km des côtes françaises. Ces distances interdisent l'établissement de liens fixes et donnent un rôle irremplaçable aux dessertes aériennes et maritimes, qui ont fait pendant de longues décennies l'objet d'un contrôle particulier de l'État assorti de modalités particulières de financement et de tarification, au titre d'un concept forgé dans les années 1970 : la continuité territoriale.

Les principes d'organisation initialement adoptés, qui ne s'appliquaient qu'au transport maritime, reposaient sur une stricte observance des principes du service public (notamment la continuité de l'offre à longueur d'année) et un alignement tarifaire sur la SNCF. Le transport aérien n'a été concerné que plus tard (1979), sous des formes moins contraignantes : essentiellement des subventions destinées à éviter l'imposition du plein tarif.

Le système ainsi conçu a dû par la suite s'adapter à plusieurs évolutions plus ou moins favorables à sa perpétuation :

- la régionalisation au début des années 1980, avec la création de la Communauté territoriale de Corse (CTC) et la mise en place de l'Office des transports de la région Corse, qui reprend les prérogatives auparavant exercées par l'État ;
- la libéralisation du cabotage maritime au 1er janvier 1993 : tout transporteur européen peut exploiter des lignes sans restriction. Des délégations de service public demeurent possibles, avec une durée maximale de cinq ans ;
- la libéralisation du transport aérien, assortie de règles plus draconiennes d'attribution des contrats de délégation de service public. Ces derniers doivent être de durée réduite (trois ans) et le nombre de critères de choix est limité.

Ces évolutions tendent à rapprocher la desserte de la Corse du droit commun tout en permettant le maintien de certaines spécificités, notamment en termes de financement. L'analyse concerne également les transports de voyageurs internes à l'île, notamment les chemins de fer de la Corse (CFC) qui ne relèvent en effet pas du réseau ferré national, et la SNCF n'y était présente que par la volonté des élus insulaires.

Mots clés : Corse, continuité territoriale, concurrence, transport maritime, transport aérien, transport ferroviaire

Abstract

Corsica is a large mediterranean island located 80 km far from the Italian coast and at least 160 km far from mainland France. These distances are not suitable for fixed links and give an irreplaceable role to air and maritime transport. There has been a particular interest from the State for the financing and the pricing of these services, following a principle forged during the 1970s : the « territorial continuity ».

[1] ENPC - 6-8, avenue Blaise Pascal – Champs/Marne 77455 Marne-la-Vallée Cedex2, pierre.zembri@enpc.fr

Principles of organization initially adopted, which applied only to maritime transport, were based on a strict observance of the principles of the french public service (including the continuity of supply throughout the year), and a tariff alignment with SNCF. The air transport was concerned later (1979), under less restrictive forms ; essentially grants to avoid the imposition of the full price to the inhabitants of the island.

This system had subsequently to adapt to several changes more or less favorable to its perpetuation:

- regionalization in the early 1980s with the creation of the territorial community of Corsica (CTC) and the establishment of the Transportation Office of Corsica (OTC), who gets the powers previously exercised by the State ;
- the liberalization of maritime cabotage on 1 January 1993, any European carrier can operate without restriction any line. Public service contracts remain possible, with a maximum of five years.
- liberalization of air transport, coupled with more stringent award of public service contract rules. These must be of short duration (three years) and the number of selection criteria is limited.

These changes tend to bring the services to Corsica closer to the common law, while allowing the perpetuation of certain characteristics, particularly in terms of funding. Our analysis also involved the transport of domestic travelers across the island, with an internal railway system (CFC). They do not belong to the national rail network and the competition has been relaunched in 2011, after nearly three decades without calling into question the monopole of SNCF. For the latter, this evolution is of high importance with the prospect of a probable opening of mainland regional networks to competition.

Key Words : Corsica, territorial continuity, competition, maritime transport, air transport, railways

INTRODUCTION

La Corse est une grande île méditerranéenne de 8680 km^2 et 305.000 habitants, qui entre pleinement dans la définition des petits espaces insulaires (Taglioni, 2006) tout en s'inscrivant dans la partie supérieure de la catégorie. Ce n'est cependant pas la plus grande île du bassin occidental de la Méditerranée puisque la Sardaigne (24.000 km^2) et la Sicile (25.711 km^2) la surpassent largement. Il en est de même pour sa densité d'occupation (35 hab/km^2), deux fois plus faible que celle de sa voisine sarde et six fois plus faible que celle de la Sicile. À l'instar de ses consœurs, elle bénéficie d'un statut administratif particulier, marqué par davantage d'autonomie que des régions de droit commun.

L'organisation des transports touchant la Corse a été exorbitante du droit commun à plusieurs égards, et elle le demeure encore quelque peu. Cela ne tient pas exclusivement à son caractère insulaire, certes difficilement réductible, mais peu différent de celui de la Sardaigne qui n'a pas fait l'objet de tels efforts de la part de la collectivité nationale italienne. La faiblesse de l'économie locale[2] entre également en ligne de compte, avec la crainte par les acteurs politiques et économiques locaux que l'île se trouve ravalée au rang peu enviable de territoire mono-touristique, soumis à de fortes variations saisonnières de desserte et n'intéressant aucun transporteur en basse saison. Cette crainte transparaît bien dans les discours justifiant l'adoption d'un régime particulier d'organisation des transports. Il en résulte un subventionnement ciblé sur la continuité des dessertes… dans le temps, comme nous le verrons en premier lieu.

Ce qui peut surprendre de prime abord pour ceux - peu nombreux - qui s'intéressent aux transports touchant la Corse, c'est l'usage permanent d'un concept très largement médiatisé, celui de continuité territoriale, qui ne repose, comme nous le verrons plus loin, sur aucune définition légale et qui n'est aucunement employé dans les autres îles méditerranéennes. Si des textes législatifs et réglementaires s'y réfèrent, aucun d'entre eux ne la définit vraiment. Il y a donc eu une marge d'appréciation variable qui pourrait expliquer une certaine « plasticité » du concept dans le temps ainsi que sa capacité d'adaptation aux réformes ultérieures, y compris celles ouvrant les marchés concernés, au risque de remettre en cause le principe de permanence de la desserte de l'île.

Notre propos vise justement à apprécier le changement dans la continuité que représente chaque réforme qui s'impose de l'extérieur au système de desserte de la Corse. La première d'entre elles est la création de la collectivité territoriale de Corse, qui jouit de prérogatives étendues par rapport à une région de droit commun, et qui doit redéfinir par touches successives la continuité territoriale dont la gestion lui a été confiée par l'État. Viennent ensuite différentes phases de libéralisation impulsées à l'échelle de l'Union Européenne, qui ont touché tour à tour le transport maritime de passagers et le transport aérien. Pour le ferroviaire, l'essentiel est déjà fait, le réseau corse, d'intérêt local, n'ayant jamais été soumis au monopole de la SNCF, même si cette dernière en a été l'exploitant en titre entre 1983 et la fin de l'année 2011. Nous avons pris le parti d'aborder ces réformes dans leur ordre chronologique car elles constituent autant d'évolutions des principes initiaux et elles impactent davantage les réseaux que le territoire.

I - LE PRINCIPE DE CONTINUITE TERRITORIALE ORIGINEL : UN SOUCI DE PERMANENCE DES DESSERTES DANS LE TEMPS

L'aide d'État à la desserte des territoires insulaires est une pratique courante dans les pays méditerranéens comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce. Elle se matérialise généralement par un versement direct aux compagnies maritimes, au prorata du nombre de voyageurs transportés (sauf en Grèce). Le but est de réduire la charge financière que représente la connexion vers l'extérieur, afin de ne pénaliser ni l'économie insulaire ni la fréquentation

[2] Moins diversifiée que celle de la Sardaigne, où existent un secteur minier et une industrie non négligeables, sans oublier la masse de population bien plus importante (1,672 millions d'habitants en 2010).

touristique[3]. La démarche est pragmatique, et elle s'inscrit dans le cadre général des aides publiques aux dessertes de territoires difficiles d'accès, qu'ils soient insulaires ou non.

Dans le contexte français, il n'y a pas de doctrine juridique précise. La Corse, qui est loin d'être la seule île sous administration française, fait figure de cas très particulier qui doit beaucoup aux tendances centrifuges (mouvements autonomistes actifs) à l'œuvre depuis une quarantaine d'années (Bernabéu-Casanova, 1997), ainsi qu'à l'habileté manœuvrière et à la force de conviction des acteurs politiques insulaires, tous unis dans la dénonciation d'une « pénalité infligée par la nature légitimant un régime de privilèges compensatoires » (Renucci, 1974, p.23). Le terme de continuité territoriale, qui n'est pas précisément défini, apparaît pour la première fois dans une lettre adressée par le Président de la République (Valéry Giscard d'Estaing) au Premier ministre (Jacques Chirac), quinze jours après les évènements d'Aléria du 21 août 1975 qui constituent l'acte fondateur du mouvement autonomiste corse. Ce courrier est à l'origine d'une politique dont la mise en œuvre intervient dès 1976 pour le transport maritime et à partir de 1979 pour le transport aérien.

L'idée de départ est de gommer autant que possible les handicaps liés à l'insularité, en ne pénalisant pas d'un point de vue tarifaire les résidents corses qui veulent se rendre sur le continent, et en ne rendant pas inabordables les prix des produits importés sur l'île[4]. Dans le même esprit, les taux de TVA pratiqués en Corse sont inférieurs à ceux du continent (entre 0,9 % et 13 % selon les catégories de biens et de services). S'y ajoute la nécessité de ne pas entraver le développement économique de l'île qui passe, dans l'esprit des décideurs nationaux et insulaires, par celui du tourisme. Or, il s'agit d'une fréquentation essentiellement estivale qui contribue à rentabiliser les services en pleine saison, mais qui ne justifie pas leur maintien le reste de l'année. La continuité territoriale a donc deux composantes complémentaires : la tarification et la régulation de l'offre.

Pour marquer cette continuité, quoi de plus significatif qu'une assimilation des liaisons maritimes à celles du réseau ferroviaire national ? Les tarifs SNCF étaient à l'époque le symbole même de la péréquation et du traitement uniforme des territoires et des utilisateurs. D'où l'alignement initial de la tarification maritime sur les prix pratiqués par la SNCF : on multipliait le nombre de kilomètres déterminé pour chaque liaison par le tarif en vigueur pour cette tranche de kilométrage sur le réseau ferré national. En revanche, l'enchaînement de parcours ferroviaires et maritimes ne se traduisait en aucune façon par une continuité tarifaire intermodale, ni par la dégressivité des prix qui en aurait résulté. Chacun percevait chez soi.

La SNCF est devenue en 1976 actionnaire à 25 % de la principale compagnie maritime desservant l'île (Transmed, rebaptisée SNCM à cette occasion). Jusqu'ici, cette dernière était propriété de la seule Compagnie Générale Maritime (CGM). C'est à la faveur d'une augmentation de capital qui lui était réservée que la SNCF a pu opérer cet investissement. Les horaires de la SNCM ont eu de ce fait le privilège de figurer sur les indicateurs officiels de la SNCF (dans le fascicule Sud-Est et Corse, qui présentait également les horaires du réseau ferré corse), mais il n'était pas pour autant possible d'acheter les billets de bateau dans les gares.

Des conventions d'une durée de 25 ans et 9 mois (1976-2001) ont été passées par l'État avec la SNCM et la CMN (Compagnie Méridionale de Navigation), sans appel d'offres préalable. Les dotations ont été fixées au départ à partir des comptes d'exploitation des compagnies pour compenser la répercussion des baisses tarifaires pratiquées, ainsi que des contraintes de desserte supplémentaires imposées par la puissance publique.

En pratique, comme le note Xavier Péraldi (2006), la SNCM s'est retrouvée dans une situation très confortable : en position de monopole, assurée de voir ses déficits compensés, elle pouvait les laisser filer, ce qui s'est traduit par une augmentation continue des coûts unitaires sur la période de la convention. Le contrôle de la tutelle ayant été on ne peut plus

[3] Ces aides étaient déjà présentes au début des années 1960, comme en atteste l'ouvrage de Monique Dacharry paru en 1964.
[4] Dans sa thèse, Janine Renucci (1974) mentionne une première étude de la Préfecture de Corse en 1959 sur les surcoûts occasionnés par l'insularité (25 millions de francs de l'époque, réactualisés à 40 millions en 1962).

lâche, le régulateur s'est fait d'une certaine façon capturer par le régulé. Lorsqu'il s'est agi par la suite d'ouvrir les liaisons maritimes à la concurrence, la SNCM s'est retrouvée hors marché avec des coûts de production trop élevés, d'où une sévère remise en cause au début des années 2000.

Dans le domaine aérien, une subvention a été accordée aux compagnies Air France et Air Inter pour la suppression du tarif maximum pratiqué, les autres conditions du transport n'étant pas modifiées. À titre d'illustration, en 1997, le tarif aérien « Résidant »[5] appliqué sur Paris – Bastia et Paris – Ajaccio (1290 F AR) était égal au tarif Bleu d'Air Inter, soit un abattement de 29,9 % par rapport au plein tarif. Le tarif « Résidant » est appliqué aux lignes directes vers Paris, ainsi qu'aux lignes « bord à bord » créées pour l'occasion vers Marseille et Nice, et qui donnent correspondance à des vols vers Paris ou d'autres destinations métropolitaines.

Dans tous les cas, un Cahier des charges a été établi. Il visait à une desserte de base de l'île toute l'année, des ajustements à la hausse de l'offre étant bien sûr autorisés (et largement encouragés) durant les périodes de pointe (congés d'été). Un comité consultatif regroupant élus régionaux et instances économiques a été créé pour donner son avis principalement sur les horaires et arbitrer d'éventuels conflits.

II - L'IMPACT DE LA REGIONALISATION : LA CTC SE SUBSTITUE A L'ÉTAT

Les lois du 2 mars et du 30 juillet 1982 ont donné un statut particulier à la Corse. L'ancien département est devenu une Région, elle-même subdivisée en deux départements (Haute-Corse et Corse du Sud). Elle bénéficie désormais d'une compétence Transport, qui lui a été transférée en deux fois par l'État financeur de la continuité territoriale :

- Création en 1982 de l'Office des Transports de la Région de Corse (OTRC), qui reprend les prérogatives de l'État. Il a d'ailleurs un statut d'établissement public national. Il est chargé de la gestion des contrats de services publics avec les transporteurs, et redistribue les subventions à la continuité territoriale.
- L'OTRC est devenu établissement public régional en 1991, et a été rebaptisé Office des transports de Corse (OTC). Ses missions sont définies par l'article 74 de la loi du 13 mai 1991.

Dans son article 19, la loi du 30 juillet 1982 a repris sans le définir le principe de continuité territoriale. Cet article stipule que l'État et la région de Corse définissent, dans une convention d'une durée de cinq ans, « *les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et le continent, en particulier en matière de desserte et de tarifs* ». L'État verse annuellement à la Région une « dotation de continuité territoriale » fixée par la Loi de Finances. Son évolution était à l'époque de la mise en œuvre de la loi indexée sur celle des tarifs de la SNCF, encore largement encadrés par l'État. Dans l'hypothèse où la Région aurait souhaité aller au-delà de ce qui était fixé par la convention en matière de desserte ou de tarifs, les suppléments de coûts seraient intégralement à sa charge.

L'Office n'a exercé en fait ses compétences qu'après la signature de la première convention État – Région, le 1er janvier 1986. Il a signé des conventions avec chaque transporteur, et leur reversait la dotation de continuité territoriale de l'État, réévaluée chaque année. Les conventions portaient sur le niveau de service (par période de l'année), la tarification (plus accessible pour les seuls insulaires), et recherchaient un impact économique et social maximisé sur l'île.

La loi du 13 mai 1991 est revenue sur ce premier dispositif en transformant en premier lieu la région en Collectivité territoriale de Corse (CTC) à statut dérogatoire. Dans son article

[5] Il s'agit bien de l'orthographe officielle du terme dans les indicateurs horaires.

73, la CTC s'est vue attribuer la responsabilité complète de la contractualisation avec les transporteurs, de la fixation des niveaux de service ainsi que des tarifs. La dotation de continuité territoriale a été pour sa part fondue dans une dotation globale de fonctionnement qui évolue désormais selon d'autres logiques que celle des tarifs SNCF. L'État s'est donc retiré à cette occasion du contrôle des modalités d'organisation des transports internes et externes de la Corse, ne conservant que le contrôle *a posteriori* des actes de la collectivité. Il n'était donc plus question de conventions quinquennales entre l'État et la CTC.

L'OTC définit, depuis cette époque, les cahiers des charges applicables aux dessertes conventionnées bénéficiant d'une dotation de continuité territoriale. Les différentes phases d'ouverture des marchés, que nous évoquerons par la suite, ont cependant réduit ses prérogatives sans pour autant conduire à une réduction de l'enveloppe consacrée aux subventions.

Exemple de prescriptions du cahier des charges de 2008 pour la liaison aérienne Ajaccio – Marseille :

- Fréquences minimales imposées de 3 AR/jour, y compris les dimanches et jours fériés,
- Transport du courrier,
- Capacité de base : 5250 sièges par semaine (2 sens confondus), dont 750 par jour les samedis et dimanches,
- Renforcements hebdomadaires saisonniers de 6300 sièges en pré- et post-été, 6300 sièges sur les 10 semaines de plein été, plus 6300 sièges à répartir sur les pointes de la période octobre – mai.

III - LA LIBERALISATION DU CABOTAGE MARITIME

La desserte de la Corse à partir du Continent est depuis longtemps (1931) partagée entre la Transmed (Compagnie transméditerranéenne de navigation) puis la SNCM (Société nationale Corse-Méditerranée) et la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN). La première assurait un service intégralement destiné aux passagers avec ou sans véhicules accompagnés tandis que la seconde offrait des cabines sur ses cargos rouliers majoritairement voués au transport de marchandises. La SNCM a pu presque complètement renouveler sa flotte dans les décennies 1980 et 1990, en panachant navires purement passagers et cargos mixtes.

Aux termes d'un règlement européen de 1992[6], la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) a été instaurée pour les armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État. Un État membre peut subordonner le droit d'effectuer les transports à des obligations de service public si cela est nécessaire au maintien de services de cabotage suffisants entre sa partie continentale et ses îles, ou entre ses îles elles-mêmes. Le cabotage maritime a été libéralisé à compter du 1er janvier 1993. Pour le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce, la libéralisation du cabotage continental a eu lieu de façon échelonnée selon un calendrier spécifique. Toujours pour ces pays, le cabotage entre le continent et les îles, et entre ces dernières, a été libéralisé seulement en 1999. Cette dérogation a été prorogée pour la Grèce jusqu'en 2004

[6] Règlement (CEE) 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 États membres (cabotage maritime).

pour les services réguliers de passagers et de transport par transbordeur ainsi que pour les services effectués par des navires jaugeant moins de 650 tonnes brutes.

C'est donc en 1999 seulement que l'ouverture du marché a été effective sur les relations Corse – Continent, après une période transitoire qui a vu s'installer un concurrent redoutable pour la SNCM : Corsica Ferries. Celle-ci n'est pas une compagnie née de la déréglementation : créée par un Corse, Pascal Lota, en 1968, elle avait commencé par relier la Corse à l'Italie (liaisons non couvertes par la politique de continuité territoriale), avant de fusionner en 1981 avec sa consœur italienne Sardinia Ferries, spécialisée dans la desserte de la Sardaigne. La Cour des comptes (2011) relève que la société, de droit français et domiciliée à Bastia, était alors « *contrôlée par une holding intermédiaire siégeant également à Bastia qui appartient elle-même à une holding tête de groupe (Lozali SA) domiciliée à Genève depuis 2006. Son président fait partie du directoire de la holding Lozali SA. L'armateur des bateaux (Forship SPA) est italien et basé à Gênes* ». Les premières lignes concurrençant celles de la SNCM ont été lancées en 1996, en faisant appel à des navires plus rapides mais de moindre capacité, les NGV (navires à grande vitesse) sur Nice – Bastia et Nice – Ajaccio[7]. L'offre s'est déployée ensuite sur des lignes au départ de Toulon. Dès 2004, le trafic de Corsica Ferries était supérieur à celui de son concurrent direct. En mai 2011, le différentiel en sa faveur est conséquent en termes d'offre avec 359 rotations offertes contre 114 pour la SNCM et 50 pour la CMN (Fig.1).

Un second concurrent a tenté plus récemment d'entrer sur le marché, l'armateur italien Moby Lines. Cette compagnie exploitait jusqu'alors des lignes vers la Corse, la Sardaigne et l'île d'Elbe au départ de ports italiens (Gênes et Livourne pour ce qui concerne la première), plus la navette entre Bonifacio et S^{ta}.Teresa di Gallura au nord de la Sardaigne (4 AR par jour). Elle a décidé de s'installer en 2010 sur Toulon – Bastia avant de jeter l'éponge en février 2011, officiellement pour non-paiement par la CTC des subventions dues au titre de la continuité territoriale (communiqué officiel de la compagnie en date du 25 février 2011).

La concurrence s'étant durablement implantée et semblant dynamique, la CTC a renoncé à mettre l'ensemble du réseau en DSP (délégation de service public). Seules les lignes de Marseille demeurent desservies dans ce cadre avec une convention entre les compagnies SNCM, CMN et la CTC à la suite d'un appel d'offres européen. La SNCM s'est de fait repliée sur ces lignes (Fig.2), et ne dessert Toulon et Nice que très rarement en dehors de la période estivale. En revanche, le service de plein été est nettement plus varié.

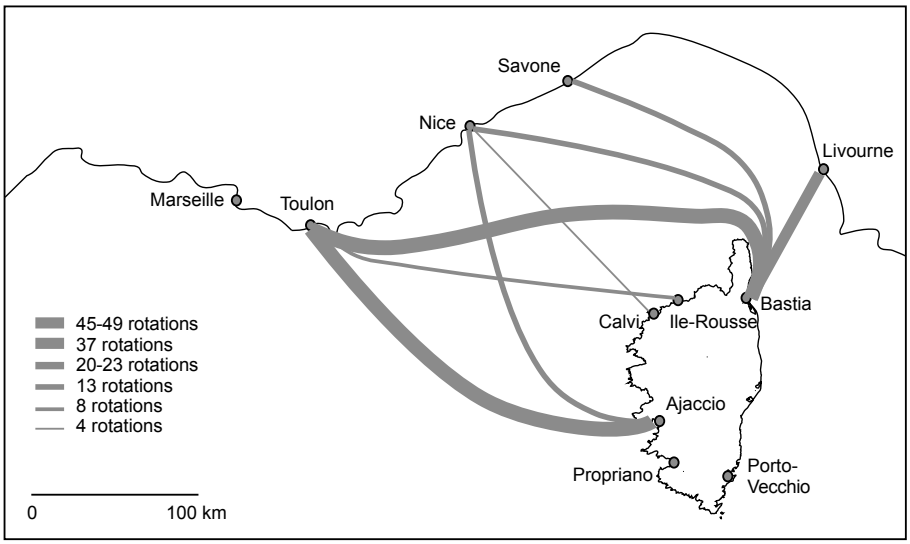


Fig.1 – L'offre de Corsica Ferries pour le mois de mai 2011

[7] La SNCM avait réagi dès 1996 en achetant également des NGV et en les mettant en ligne au départ de Nice. Les deux compagnies ont définitivement retiré du service leurs NGV en 2011, pour des raisons économiques : l'augmentation du coût des carburants rendait leur exploitation trop onéreuse. Les NGV consomment un carburant davantage raffiné que le fuel lourd consommé par les navires traditionnels.

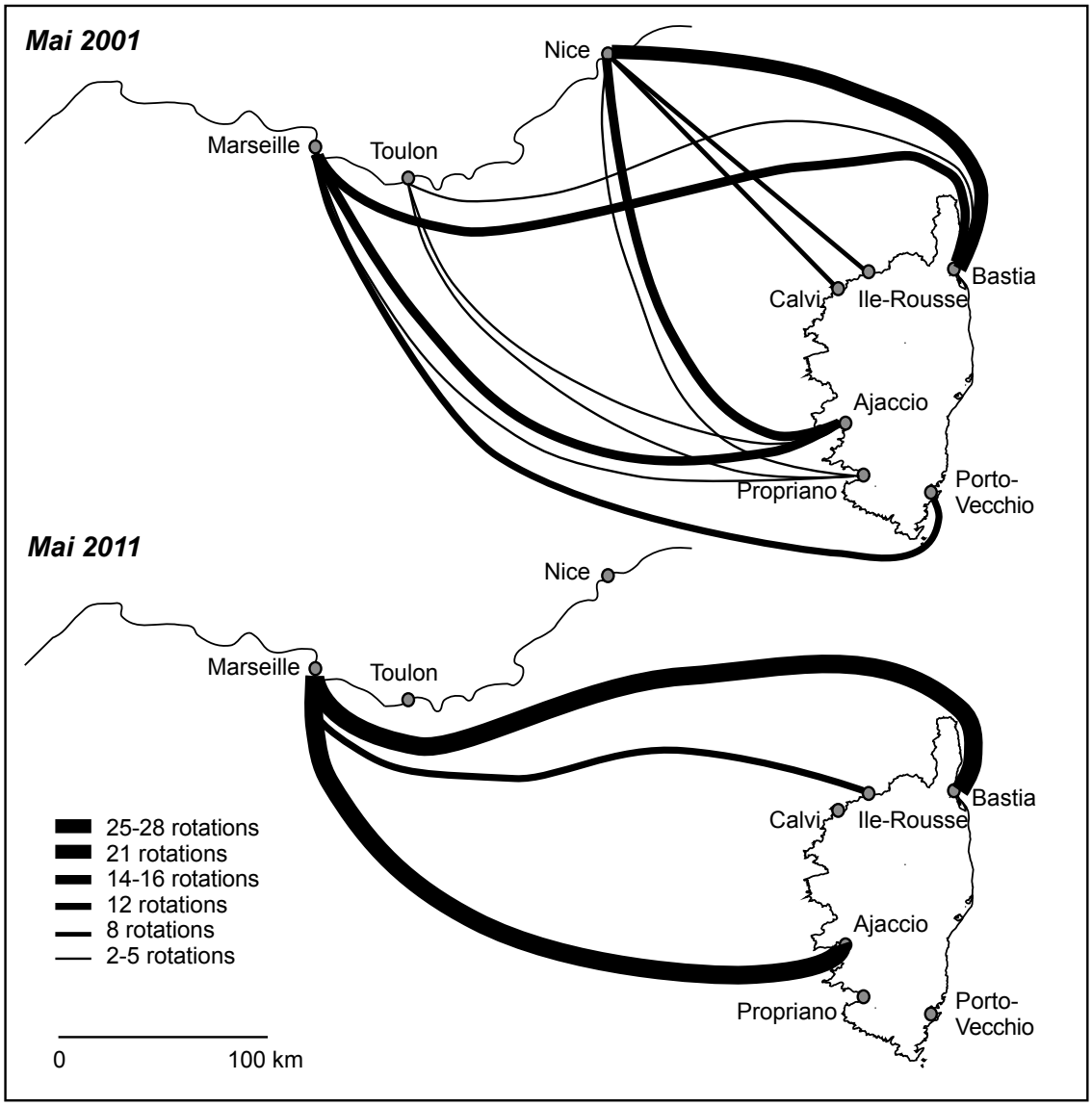


Fig.2 – Évolution des dessertes de la SNCM entre mai 2001 et mai 2011 (selon horaires officiels)

Pour les lignes hors délégation de service public, la CTC verse une aide individuelle à caractère social aux résidents corses et à d'autres catégories : jeunes, personnes âgées, familles, invalides, etc. Cette aide transite par l'ensemble des transporteurs, dans la mesure où ils respectent un certain nombre de critères fixés par la CTC (des conventions annuelles, renouvelables par tacite reconduction, ont été signées). Elle est conforme à la réglementation européenne en matière d'aides publiques (notamment l'article 87.2.a du Traité européen). Le montant total des aides est plafonné depuis 2009. Lors d'un conflit social à la SNCM (début 2011), direction et syndicats étaient d'accord pour dénoncer le fait que Corsica Ferries drainait à son profit 95 % de l'aide sociale, ce qui est cohérent avec le retrait de la SNCM de l'ensemble des liaisons hors DSP.

La concentration des activités régulières de la SNCM sur le port de Marseille ne lui a pas été favorable : ainsi que le remarque le rapport Revet (2010), le trafic passagers stagne, voire baisse légèrement depuis 2003. La part de marché du port est passée de 50 % à la fin des années 1990 à 30 % en 2009. Nice a également perdu des parts de marché, passant de 45 % à 31 % dans la même période. C'est le port de Toulon qui sort renforcé de la libéralisation avec désormais 38 % du marché, avec près de 1,2 millions de passagers

annuels. Il est en effet plus vaste que celui de Nice (Corsica Ferries a repositionné ses lignes en conséquence), plus aisément accessible depuis le reste du territoire continental, et il permet des gains de temps sur les parcours maritimes par rapport à Marseille, port le plus éloigné de la Corse. Corsica Ferries assure désormais 63 % des passages, et continue à accroître ses capacités. Le rapport Revet pose la question de la durabilité de cette stratégie qui ne se traduit pas par une amélioration du coefficient de remplissage global des navires (de l'ordre de 34 %), et qui provoque une baisse de la recette unitaire par passager ainsi qu'une augmentation des compensations financières versées à la SNCM par la collectivité de Corse. D'où le plafonnement dans un premier temps de l'aide sociale, puis sa suppression définitive par délibération de la CTC en date du 23 mars 2012. Elle est effective au 31 décembre 2013, au terme des conventions actuelles passées avec la SNCM, la CMN et Corsica Ferries.

L'année 2013 a été marquée par l'aggravation de la situation de la SNCM, qui ne parvient pas à équilibrer ses comptes (12 millions d'€ de pertes en 2012 sur 300 millions d'€ de chiffre d'affaires), et surtout par la menace de devoir rembourser 440 millions d'€ d'aides publiques (compensation des services de haute saison, jugée inutile, et aides à la restructuration lors de la privatisation en 2006). Le gain de la DSP des lignes de Marseille pour la période 2014-2023[8], en novembre 2013, est contesté par Corsica Ferries, mais aussi par la Commission Européenne, qui estime que les conditions d'octroi de cette délégation ne respectent pas le droit communautaire. La SNCM n'est donc pas encore assurée de son avenir, qui sera dans le meilleur des cas celui d'un opérateur minoritaire confiné à un nombre réduit de lignes.

IV - LA LIBERALISATION DES TRANSPORTS AERIENS

Cette réforme, qui intervient entre 1987 et 1996 en Europe, aboutit à la liberté totale d'implantation pour les compagnies sur les lignes de leur choix, la seule contrainte résidant dans la capacité maximale des plates-formes aéroportuaires. Nul ne peut donc s'opposer à l'arrivée sur le marché d'une compagnie, même si elle ne souhaite pas desservir ses lignes à longueur d'année. Cela met en porte-à-faux l'OTC qui ne peut plus imposer la signature d'une convention aux compagnies en échange de leur implantation. Par ailleurs, la CTC a suscité la création d'une société de transport, la CCM (Compagnie Corse-Méditerranée), qui ne peut plus prétendre à une situation de monopole sur les liaisons « bord à bord » entre Marseille, Nice, Bastia et Ajaccio. Soit on s'achemine vers des appels d'offres en bonne et due forme justifiés par l'absence de rentabilité des dessertes concernées, au terme desquels des outsiders peuvent emporter des marchés, soit il faut se résigner à voir comme dans le secteur maritime les opérateurs définir le service et la collectivité subventionner les passagers.

La CCM constitue un objet singulier, mais pas tant que cela si l'on compare la Corse à d'autres îles plus lointaines comme la Réunion (Air Austral) ou la Polynésie Française (Air Tahiti Nui). Il s'agit d'une Société d'économie mixte dont la majorité du capital est détenue par la CTC[9], destinée dans un premier temps à assurer des vols « bord à bord » assurant des correspondances à Toulon, Marseille et Nice, avec des appareils de faible capacité (ATR 72). Ces services sont subventionnés par la dotation de continuité territoriale, dans la mesure où ils sont inclus dans la convention de 1986 entre l'État et la Région de Corse. Le siège de la compagnie est localisé en Corse et son personnel est très majoritairement insulaire. Le premier vol a eu lieu en 1990. La compagnie s'est régulièrement développée depuis, reprenant des liaisons jusque-là assurées par d'autres compagnies (Air France et Air

[8] La SNCM a dû concéder une baisse importante de la compensation annuelle versée par la CTC. Celle-ci a été ramenée à 96 millions d'€ alors que la proposition initiale était de 148 millions d'€.
[9] La composition actuelle du capital de la compagnie est la suivante. La CTC détient 60,37 % des parts. Les autres actionnaires sont Air France (11,94 %), le Crédit Agricole (7,55 %), la SNCM (6,68 %) et six autres investisseurs (13,46 %).

Inter pour les lignes entre Marseille et Nice d'une part, Bastia, Ajaccio et Calvi d'autre part, ainsi que Air Corse pour les deux lignes aboutissant à Toulon).

Le développement de la compagnie CCM – Air Corsica

- 1990 : ouverture des lignes Nice – Ajaccio et Nice – Bastia, avec deux ATR 72,
- 1992 : ouverture de Marseille – Ajaccio, avec deux ATR 72 supplémentaires,
- 1994 : ouverture de Nice – Calvi, Marseille – Calvi et Marseille – Bastia, en mettant en service trois nouveaux ATR 72,
- 2002 : achat d'Airbus A319 et d'A320 (deux de chaque modèle) pour pouvoir assurer des vols Corse – Paris en pool avec Air France,
- 2010 : La compagnie, qui dessert en outre des destinations hors OSP de façon saisonnière, est rebaptisée Air Corsica et dispose toujours de 11 appareils.

Les années 1990 ont vu s'opérer une nécessaire mise en conformité avec les règlements européens concernant l'accès des transporteurs aériens au marché intracommunautaire : des appels d'offres sont devenus nécessaires sur une base non discriminatoire, les aides publiques étant autorisées en contrepartie du respect d'obligations de service public contraignantes pour le titulaire du contrat. Enfin, les contrats, ne pouvant excéder une durée de trois ans, une première génération a été conclue pour la période 1996 – 1998, prolongée d'un an du fait de l'annulation par le Conseil d'État de l'élection des conseillers territoriaux.

En 1999, l'OTC a lancé une seconde vague d'appels d'offres européens sur l'ensemble des liaisons. Les liaisons directes vers Paris ont été pour la première fois incluses dans le périmètre des obligations de service public liées à la continuité territoriale. Au terme des adjudications, les lignes vers Paris ont été attribuées à Air France, sauf celles touchant Figari, qui l'ont été à Air Liberté. En revanche, l'appel d'offres fut déclaré infructueux pour les lignes au départ de Toulon et celui concernant les lignes bord à bord au départ de Marseille et de Nice interrompu. La CTC finit par y renoncer et décida de passer au régime d'aides individuelles prévu par l'article 87.2a du Traité européen, aides conditionnées par le respect d'obligations de service public plus légères que lorsqu'il y a contrat. De fait, en dehors des lignes vers Paris, le marché est ouvert, toute compagnie de l'UE pouvant desservir la Corse sans obligatoirement postuler aux aides. En pratique, la CCM demeure seule sur le marché bord à bord, et respecte scrupuleusement les OSP édictées par la CTC de façon à maintenir pour ses clients le bénéfice des aides individuelles.

Depuis 2008, c'est un groupement solidaire Air France – CCM qui assure les liaisons Corse – Paris Orly dans le respect des OSP fixées par la CTC. Paris – Calvi est exploitée sans compensation (ligne saisonnière). La CCM, rebaptisée Air Corsica fin 2010, a acquis des Airbus A 319 et A 320 pour ces services ; elle assure en outre des vols saisonniers vers d'autres destinations hors DSP comme Milan ou Rome.

Nous avons pu remonter jusqu'au service d'hiver 1996/1997 pour apprécier l'évolution de l'offre aérienne du couple Air France – CCM (Fig.3). Le changement le plus notable est l'apparition de dessertes entre Figari – Sud Corse et le Continent. Elles ne sont assurées par Air France et CCM que depuis la chute de la compagnie Air Liberté en 2002 : cette dernière était titulaire auparavant d'une convention de continuité territoriale pour desservir cet aéroport. Parmi les liaisons déjà assurées en octobre 1996, ce sont celles au départ de Calvi qui ont été le plus étoffées : 15 AR vers Marseille en octobre 2011 contre 7 en octobre 1996, 8 AR vers Paris-Orly (contre 3 en 1996), et 9 AR vers Nice au lieu de 7 en 1996. Ajaccio et Bastia ont surtout gagné des vols vers Paris, avec des gains respectifs de 13 et de 7 rotations par semaine dans la période.

Un seul transporteur, Easyjet, exploite des liaisons régulières sans se conformer aux OSP avec 1 AR par jour Paris – Bastia et Paris – Ajaccio en haute saison, service limité aux week-ends le reste de l'année. Le tarif minimum pour tous affiché AR (113,24 € en 2013) est inférieur au tarif imposé aux autres compagnies pour les seuls résidents corses (174,31 €).

La compagnie offre également des services vers la Corse au départ de Manchester, Londres Gatwick, Bâle et Genève, ce qui constitue une ouverture internationale incontestable. En revanche, ces services restent fondamentalement saisonniers (Fig.4) : dès début octobre, la Grande-Bretagne n'est plus desservie et les lignes vers la Suisse succombent quelques semaines plus tard.

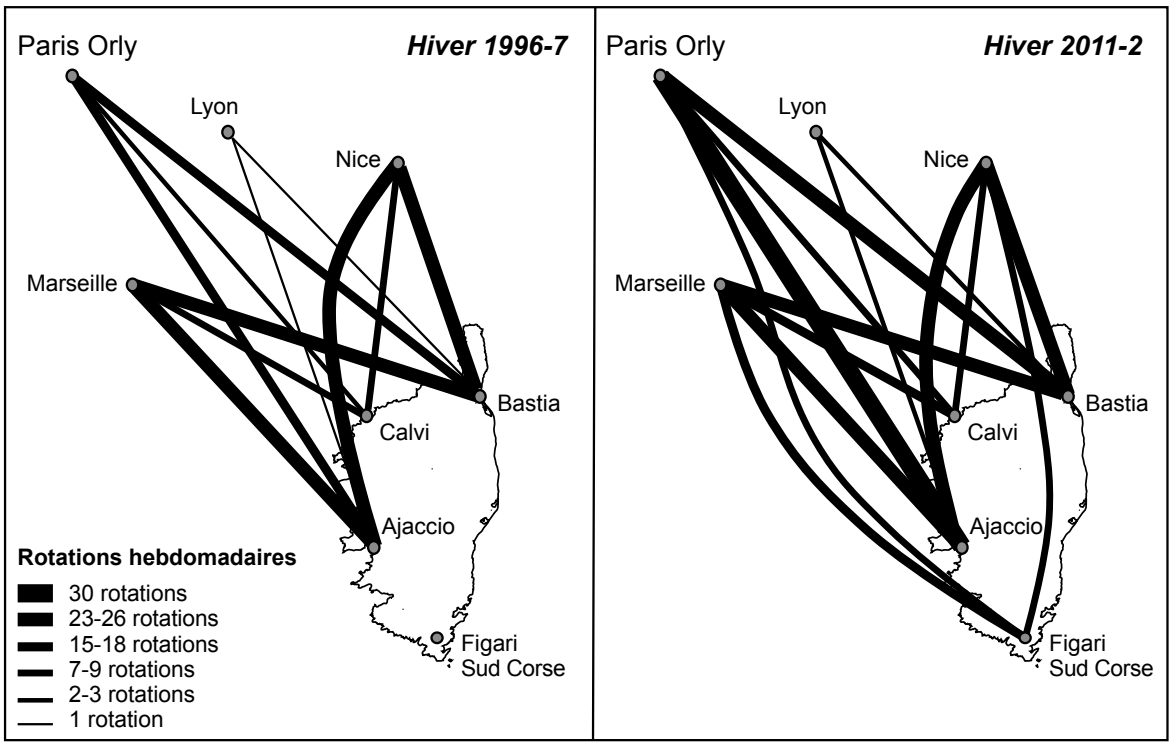


Fig.3 – Évolution de l'offre Air France et CCM (sous numéros de vol AF) entre octobre 1996 et octobre 2011 (exprimée en rotations hebdomadaires).

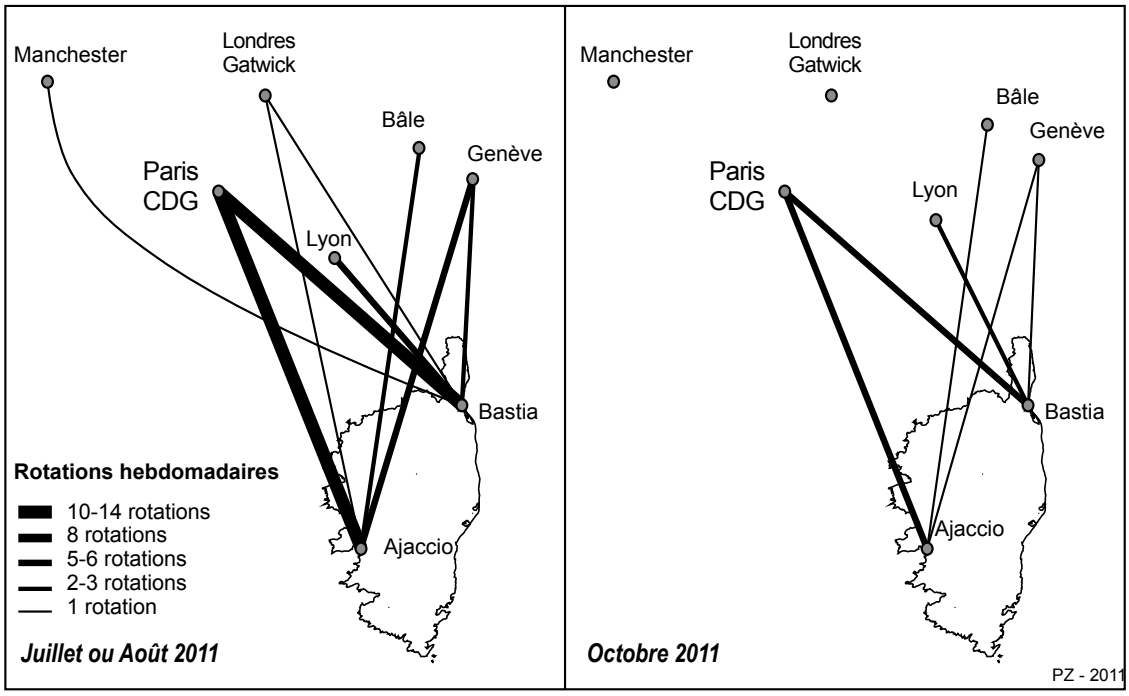


Fig.4 – Offre d'Easyjet à destination de la Corse en juillet-août et en octobre 2011 (source : horaires officiels)

D'autres transporteurs *low cost* desservent la Corse en haute saison d'été seulement : Germanwings, Transavia, Flybaboo, etc. Là aussi, il s'agit de vols internationaux directs. L'intrusion des compagnies à bas tarifs s'est traduite par un notable élargissement des destinations accessibles en direct au départ de la Corse. Le passage par le territoire français continental n'est plus obligatoire ce qui satisfait une partie des élus corses. On remarque à cette occasion qu'Air France n'offre pas d'accès direct à Roissy – CDG au départ de la Corse, ce qui ne simplifie pas la vie des voyageurs souhaitant gagner ensuite des destinations internationales, ni celle des voyageurs internationaux désireux de se rendre en Corse. Easyjet a en la matière comblé un vide important, même s'il est impossible d'établir une continuité formelle entre ses vols et ceux des autres compagnies desservant Roissy.

Pour autant, cette diversification des destinations est très relative, surtout si l'on compare la situation corse avec celle d'autres îles comparables. Les aéroports sardes de Calgari, Alghero et Olbia sont desservis depuis une dizaine d'années par plusieurs compagnies à bas prix à partir de l'Italie, mais aussi de la France (Beauvais et Marseille), de la Belgique (Charleroi), de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Dès 2005, Olbia accueillait 15 liens origine-destination différents assurés par des compagnies à bas prix (Thorez & Zembri, 2006). La même année, Palma de Majorque était origine-destination de 74 lignes différentes assurées par 16 compagnies. Le poids de la fréquentation touristique est bien entendu déterminant, et la plupart de ces liaisons sont saisonnières. La diversification des OD touchant les aéroports corses concernera avant tout des lignes saisonnières, la population permanente ne justifiant pas une débauche de dessertes.

En 2011, les quatre aéroports corses drainaient 2,934 millions de passagers à comparer à leur trafic cumulé de 2000 qui atteignait 2,419 millions de passagers (source : DGAC). L'ouverture du marché et les réorganisations des délégations de service public n'ont finalement généré qu'une augmentation très limitée du trafic (+21,3 % comparée à celle du trafic total des aéroports français (+ 49,4 %) sur la même période.

V - UNE REOUVERTURE CONTRARIEE DU MARCHE FERROVIAIRE INSULAIRE

La Corse compte un réseau ferroviaire limité qui présente des caractéristiques spécifiques liées à son isolement : il s'agit d'un réseau d'intérêt local et non général, propriété de la CTC depuis 2002. Après avoir atteint un maximum de 362 km en 1935, le réseau corse a été amputé de la ligne de la côte orientale (Casamozza – Porto-Vecchio) entre 1945 et 1953, ce qui l'a ramené à 232 km (Fig.5).

D'un point de vue plus technique, le réseau ferré corse a fait l'objet de choix d'implantation justifiés par l'importance des obstacles physiques à surmonter[10] : voie métrique, rayons de courbure réduits (ils s'abaissent parfois à 100 m), profil accidenté sans que les pentes soient exceptionnelles (30 ‰ au plus). Il en résulte des performances médiocres : 3h30 au mieux pour parcourir la ligne Bastia – Ajaccio (158 km), soit une vitesse commerciale de 45 km/h.

Le réseau, constitué entre 1888 et 1935, a été concédé initialement aux CFD (Chemins de fer départementaux), à la SACFS (Société auxiliaire pour les chemins de fer secondaires) en 1965, puis aux CFTA[11] en 1972. En 1983, par décision gouvernementale, la gestion fut confiée à la SNCF, mais le personnel conserva (à son grand dam) son ancien statut. La SNCF est devenue délégataire de la CTC lorsque celle-ci a été créée : quatre conventions

[10] Janine Renucci (1974, p. 24) indique que la moitié de la superficie de l'île est située au-dessus de 400 m, et que les points culminants (jusqu'à 2710 m) ne sont à vol d'oiseau qu'à 25 km de la mer… d'où des dénivelées importantes à racheter sur de faibles distances.

[11] Chemins de fer et transports automobiles. La CFTA, qui existe toujours aujourd'hui, et qui exploite notamment les Chemins de fer de Provence de caractéristiques voisines, appartient au groupe Veolia Transdev.

ont jalonné la période 1983-1998, puis deux conventions transitoires avant que ne soit signé un contrat portant sur une période plus longue (2001-2010), qui est arrivé à échéance fin 2011 après une ultime prolongation. La SNCF ne jouit donc pas de la situation de monopole dont elle bénéficie jusqu'en 2019 pour les TER continentaux. Force est de reconnaître qu'elle a largement contribué à relancer le réseau corse, avec l'introduction de matériels roulants plus performants et plus capacitaires, mais elle s'est heurtée aux limites imposées par une infrastructure vieillissante.

La dernière convention d'exploitation (2001-2011) a été accompagnée d'un important programme d'investissements entrepris à partir de 2002 pour remettre les infrastructures à niveau (263 millions d'€ pour 232 km). L'objectif principal est de mettre Bastia à 2h40 d'Ajaccio (soit une vitesse commerciale de 59 km/h), mais l'antenne de la Balagne est également concernée. La CTC finance 60 % du coût du projet, avec l'aide de l'État et de l'UE, dans le cadre d'un programme spécial d'investissements. L'accroissement des performances du matériel roulant étant aussi important que la rénovation de l'infrastructure pour atteindre les objectifs de performance recherchés par la CTC, de nouveaux automoteurs surpuissants (880 kW[12]) ont été commandés en 2004. Leur livraison a débuté en 2007, mais a été interrompue en raison de défauts de conception du système de freinage et de la liaison caisse-bogie qui ont amené à immobiliser durablement les premiers exemplaires livrés.

Ces problèmes techniques sont en cours de résolution depuis 2011[13], et les chemins de fer de la Corse semblent être assurés d'un avenir plus riant que certaines lignes du réseau RFF sur le continent… La CTC caresse même le projet d'une réouverture partielle de la ligne de la côte orientale entre Casamozza et Folelli, sur 11 km, permettant de satisfaire une demande croissante dans une aire largement périurbanisée où les capacités routières sont limitées, mais aucune date ni aucun budget n'ont été fixés.

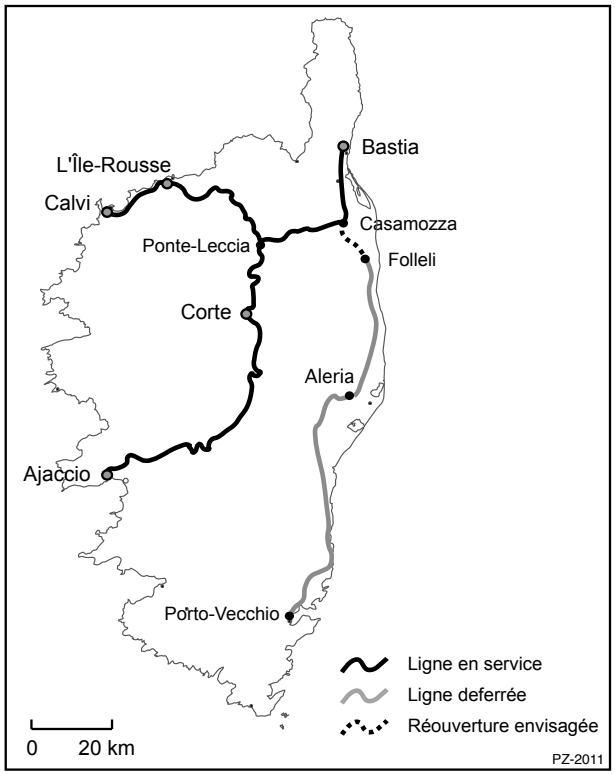


Fig.5 – Le réseau des chemins de fer de la Corse

[12] A comparer aux 412 kW des rames de la dernière série livrée auparavant (période 1989 – 1997).
[13] Deux rames ont été remises en service fin octobre 2011 après 20 mois d'immobilisation et les livraisons ont repris leur cours depuis pour se terminer début 2013. L'indisponibilité des nouvelles rames ainsi que l'obsolescence du parc résiduel avaient contraint les CFC à alléger leur offre entre 2010 et 2013 : seuls deux allers-retours quotidiens Bastia-Ajaccio ont pu être assurés même en haute saison estivale au lieu de quatre en situation nominale.

Cependant, la grande affaire de la période la plus récente a été le renouvellement de la convention liant la CTC à la SNCF. Comme il s'agit d'un contrat entrant dans le champ du règlement européen 1370/2007 dit OSP (obligations de service public), un appel d'offres était devenu nécessaire. La convention, qui devait expirer au 31 décembre 2010, a été prorogée jusqu'au 31 août 2011, le temps de l'organisation d'un appel d'offres[14] qui a été lancé au printemps 2011.

Les enjeux étaient d'importance : à huit ans de l'ouverture des TER continentaux à la concurrence, la mise en appel d'offres de l'exploitation du réseau corse faisait figure de tour de chauffe. Pour les opérateurs candidats à la gestion des lignes TER, cet appel d'offres constituait une première occasion d'obtenir une « vitrine » sur le territoire français. Pour la SNCF, le perdre constituait un bien mauvais signal.

On pouvait donc s'attendre légitimement à une lutte spectaculaire entre les grands opérateurs susceptibles d'arriver sur le marché français. Or il n'en a rien été… La SNCF a été la seule à postuler à sa propre succession, mais en demandant une contribution de la collectivité territoriale quatre fois supérieure à celle du contrat échu : 48 millions d'euros annuels contre 12 millions auparavant. Le 23 juin 2011, le conseiller exécutif en charge des transports a annoncé en séance de l'Assemblée de Corse que l'appel d'offres serait vraisemblablement déclaré infructueux courant juillet 2011 et que la SNCF bénéficierait d'une prolongation de son contrat jusqu'au 31 décembre 2011, le temps de procéder à la création d'une société d'économe mixte (SEM) d'exploitation du réseau. La décision finale a été prise en octobre 2011, à l'issue de longs débats. Il n'y a en effet pas eu de position unanime au sein de l'Assemblée de Corse, certains groupes préconisant la constitution d'un EPIC (établissement public industriel et commercial).

Le choix d'une SEM renvoie au précédent de la CCM / Air Corsica. La collectivité territoriale souhaite s'associer à d'autres acteurs publics et parapublics : collectivités locales et chambres consulaires. Il renvoie également à un schéma en vigueur dans les SEM en charge des transports urbains dans un nombre non négligeable d'agglomérations du continent[15] : Orléans, Nantes, Grenoble, etc. Une assistance technique et commerciale est apportée par un opérateur en position d'actionnaire minoritaire. La SNCF a été retenue, et SNCF Participations a pris 15 % du capital de la SEM. Ce choix n'a rien d'innocent : il s'agit surtout de s'assurer de sa compétence technique réelle pour finir de mener à bien la modernisation de l'infrastructure ainsi que la délicate mise en service des nouveaux autorails[16]. Ensuite, tout est possible et le statut de SEM ne protège en aucun cas l'opérateur de référence d'une remise en cause, comme cela a pu être observé ces dernières années à Saint-Étienne ou à Orléans …

CONCLUSION

La CTC a sauvegardé l'essentiel des obligations de service public imposées au titre de la continuité territoriale dans un contexte déréglementé. Le recours à l'aide à la personne et non pas au transporteur constitue une solution ingénieuse mais onéreuse : la Cour des comptes a produit un bilan sévère dans son rapport 2011, mais le constat était déjà établi une bonne décennie auparavant (Péraldi, 1999). La préservation des spécificités liées à une conception maximaliste de la continuité territoriale a un prix que les acteurs publics sont désormais bien en peine de payer.

Cela dit, le nouveau dispositif provoque de fait un enrichissement de l'offre hors OSP : arrivée de nouveaux transporteurs, notamment *low cost*, ouverture de lignes originales à caractère saisonnier. Le gros défaut de la politique de continuité territoriale, à savoir une

[14] Le règlement impose, pour toute procédure débutée après le 3 décembre 2009, la publication d'une information préalable au plus tard un an avant la publication effective de l'appel d'offres. De nombreuses collectivités ont été affectées par ce changement de règle, et ont dû proroger les contrats existants pour motif d'intérêt général.
[15] Transdev s'était fait une spécialité, en tant que filiale de la Caisse des dépôts et consignations, de ce type de partenariat.
[16] On peut supposer avec le recul que cette hypothèque non négligeable a pu dissuader les autres postulants à l'exploitation du réseau de répondre à l'appel d'offres.

focalisation exclusive sur les relations avec le reste du territoire national au détriment de celles avec les autres pays européens, ceux notamment qui pourraient émettre des flux touristiques non négligeables, est en voie d'être au moins partiellement corrigé. Nous avons également noté de sévères remises en cause de la géographie des flux antérieure à la libéralisation du transport maritime, avec l'affaiblissement des ports de Marseille et de Nice au bénéfice de celui de Toulon, privilégié par Corsica Ferries et investi en réaction par la SNCM. En matière de transport aérien, Easyjet compense l'entêtement d'Air France à ne pas vouloir relier en direct la Corse à Roissy, et donc aux liaisons intercontinentales.

Cela dit, la marge de progression demeure importante. Il suffit pour s'en convaincre de voir le rôle de plaque tournante aérienne que joue Palma de Majorque, choisie dès le début des années 2000 par Air Berlin pour être l'une de ses bases avec des vols vers de nombreuses destinations européennes (Thorez & Zembri, 2006).

Le réseau ferroviaire insulaire est pour sa part en voie d'être profondément modernisé. Bénéficiant de l'autonomie de la CTC et de son expérience en matière de gestion des transports, il aurait pu servir de prototype à l'ouverture des lignes TER à la concurrence. Il sera en contrepartie le premier réseau ferroviaire régional intégralement remis à neuf exploité par une société d'économie mixte. Insularité semble rimer avec originalité, mais pas toujours dans le sens que l'on aurait pu imaginer.

Bibliographie

Bernabéu-Casanova E., 1997, *Le nationalisme corse : genèse, succès et échec*, Paris, L'Harmattan, 272 p.

Cour des Comptes, 2011, La continuité territoriale avec la Corse, *Rapport public annuel 2011*, février, pp. 551-582.

Dacharry M., 1964, *Tourisme et transports en Méditerranée occidentale : îles Baléares, Corse, Sardaigne*, Paris, PUF, 156 p.

Péraldi X., 1999, Le système de continuité territoriale de la Corse : coûteux, forcément coûteux, *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n° 2, pp. 333-352.

Péraldi X., 2006, L'organisation du service public de transport maritime de la Corse : la concurrence, une composante nécessaire mais non suffisante, *Cahiers scientifiques du Transport*, n° 50/2006, pp. 3-33.

Péraldi X., 2007, Le système de continuité territoriale de la Corse face au défi de la modernisation du service public, *Politiques et Management Public*., Vol. 25, 1 (Mars), pp. 131-150.

Renucci J., 1974, *Corse traditionnelle et Corse nouvelle*, Lyon, Audin, 454 p.

Revet Ch. (dir.), 2010, *Rapport parlementaire sur la desserte maritime de la Corse*, Paris, Assemblée Nationale, 23 p.

Taglioni F., 2006, Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique, *Annales de Géographie*, n°652, pp. 664-687, Paris, A. Colin.

Thorez P. & Zembri P., 2006, Les compagnies aériennes à bas prix et le tourisme en Europe : état des lieux et perspectives, Actes du colloque Transport et Tourisme du 13 au 15 septembre 2006, *Cahiers de Géographie*, n° 4, pp. 57-64.